



Petra Maria Teodoro Moreno

**ESTÁGIO CURRICULAR NA MISSÃO PERMANENTE DE PORTUGAL
JUNTO DO CONSELHO DA EUROPA**

***“O DIREITO À DIFERENÇA” – A APLICABILIDADE DA CONVENÇÃO
QUADRO PARA A PROTEÇÃO DAS MINORIAS NACIONAIS EM PORTUGAL***

Relatório de Estágio com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito, na especialidade
de Direito Internacional e Europeu.

Orientador:

Professora Doutora Ana Rita Gil

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Agosto 2019

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

De acordo com o artigo 20º-A do Regulamento do 2º Ciclo de Estudos Conducente ao Grau de Mestre em Direito declaro, por minha honra que o trabalho que apresento é da minha autoria. Declaro, também, que todas as citações utilizadas estão devidamente identificadas e reconheço que a indevida utilização de elementos alheios constitui uma falta ética e disciplinar.¹

Petra Maria Teodoro Moreno

¹ Artigo 20º-A do Despacho nº 6738/2010, de 7 de Abril, publicado no Diário da República, 73, de 15 de Abril de 2010, Regulamento do 2º Ciclo de Estudos Conducente ao Grau de Mestre em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

AGRADECIMENTOS

O meu maior agradecimento vai para os meus pais pelo incentivo diário e pela oportunidade que me deram de poder prosseguir os meus estudos.

A toda a equipa da Missão Permanente de Portugal junto do Conselho da Europa que tão bem me acolheu e fez sentir em casa. Em especial, à Dr.^a. Manuela Caldas Faria por todos os ensinamentos transmitidos e incansável dedicação.

Deixo também um louvor à minha orientadora Dr.^a Ana Rita Gil, que despertou o meu gosto pelos Direitos Humanos e que tanto me ajudou em todo o processo de elaboração e redação do relatório.

Por último, aos restantes membros da família, amigos e profissionais com quem me cruzei ao longo do meu percurso.

Um bem-haja a todos!

MODO DE CITAR E NÚMERO DE CARACTERES

Modo de citar:

Sigo o disposto nas Normas Portuguesas nº 405-1 e 405-4 do Instituto Português da Qualidade.

Número de Caracteres:

O corpo da dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 211 413 caracteres.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CdE: Conselho da Europa

CM: Comité de Ministros

CM-DH: Comité de Ministros de Direitos Humanos

MNE: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministros dos Negócios Estrangeiros

APCE: Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa

GR: Grupos de trabalho

GR-H: Grupo de trabalho sobre Direitos Humanos

GR-J: Grupo de trabalho sobre cooperação legal

GR-C: Grupo de trabalho sobre a educação, cultura, desporto e ambiente

TEDH: Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

SEA: Serviço de execução de acórdãos

EM: Estados-membros

FRA: Fundamental Rights Agency (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia)

APCE: Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa

SN: Sociedade das Nações

CN: Conselho da Sociedade

TPIJ: Tribunal Permanente de Justiça Internacional

CNU: Carta das Nações Unidas

DH: Direitos Humanos

DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos

AG: Assembleia Geral

OSCE: Organização para a segurança e cooperação na Europa

ONU: Organização das Nações Unidas

PIDCP: Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos

CDH: Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas

EP: Estados-parte

SPDPM: Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias

SPPDH: Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos

CEDH: Convenção Europeia dos Direitos Humanos

COMISSÃO: Comissão de Veneza

CQ: Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais

PIDESC: Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

TIJ: Tribunal Internacional de Justiça

CAHMIN: Comité Ad Hoc para a Proteção das Minorias

CC: Comité Consultivo da Convenção Quadro para a proteção das Minorias Nacionais

DH-MIN: Comité de Peritos em questões relativas à Proteção de Minorias Nacionais

Bh: Bósnia-Herzegovina

ECRI: Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância

ACM: Alto Comissariado para as migrações

PM: Primeiro Ministro

CICDR: Comissão para a igualdade e contra a discriminação racial

CRP: Constituição da República Portuguesa

ObCig: Observatório das Comunidades Ciganas

PdJ: Provedor de Justiça

RESUMO

Este trabalho consiste no relato do estágio de seis meses na missão Permanente de Portugal junto ao Conselho da Europa. Surge, por isso, a descrição do estágio: plano, objectivos e tarefas realizadas. Segue-se o capítulo da investigação que se centra no tema dos Direitos das Minorias. O tema foi escolhido por motivos pessoais, por estar inserido no leque de matérias tratadas no decorrer do estágio e pela sua fragilidade no seio da Comunidade Internacional. Nesta parte é enunciada a evolução da questão ao longo do tempo e as tentativas por parte da Comunidade Internacional em resolvê-la. Adiante, o tema foi restringido ao âmbito do Conselho da Europa e procurou-se perceber quais os mecanismos necessários para implementar eficazmente a Convenção-Quadro para a proteção das minorias nacionais e quais as medidas que os Estados devem executar para tal finalidade de acordo com o Comité Consultivo. Ainda na questão em investigação são mencionadas as medidas implementadas pelo Estado Português para combater a exclusão da Comunidade Cigana.

Palavras chave: Estágio curricular; Conselho da Europa; Minorias; Portugal.

ABSTRACT

This paper consists on the report of the 6 months internship at the Permanent Representation of Portugal to the Council of Europe. Therefore, I describe the internship: plan, objectives and main tasks. Then the research chapter focuses on the theme of Minority Rights. The theme was chosen for personal reasons also for being included in the range of subjects treated during the internship and for its fragility within the International Community. In this part, the evolution of the issue over time and the attempts by the International Community to resolve it is described. Afterwards, the issue was restricted to the scope of the Council of Europe, and it was sought to understand what mechanisms are needed to effectively implement the Framework Convention for the Protection of National Minorities and what measures should be taken by the States in agreement with the Advisory Committee. Finally, I will mention the measures implemented by the Portuguese State to fight the exclusion of the Roma community.

Key words: Internship; Council of Europe; Minorities; Portugal

ÍNDICE

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO	I
AGRADECIMENTOS	II
MODO DE CITAR E NÚMERO DE CARACTERES.....	III
LISTA DE ACRÓNIMOS	IV
RESUMO.....	VI
ABSTRACT	VII
INTRODUÇÃO	1
I. O ESTÁGIO CURRICULAR NA MISSÃO PERMANENTE DE PORTUGAL JUNTO DO CONSELHO DA EUROPA	2
1. DURAÇÃO E PLANO.....	2
2. OBJETIVOS.....	2
2.1. GRUPOS DE TRABALHO (GR).....	3
2.2. COMITÉ DE MINISTROS (CM).....	5
2.2.1. EXECUÇÃO DOS ACÓRDÃOS DO TEDH (CM-DH).....	6
2.3. ASSEMBLEIA PARLAMENTAR (CONSULTIVA) DO CONSELHO DA EUROPA (APCE)..	8
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	10
II. OS GRUPOS MINORITÁRIOS	11
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	11
2. OS DIREITOS DAS MINORIAS NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNACIONAL	14
2.1. A DISPOSIÇÃO CHAVE - ARTIGO 27.º DO PIDCP.....	14
2.2. ANÁLISE DO CONCEITO DE MINORIA – (TENTATIVA DE) DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO	18
2.2.1. MINORIAS E POVOS INDÍGENAS.....	26
III. DIREITOS HUMANOS DAS MINORIAS NO ÂMBITO DO CONSELHO DA EUROPA.....	29
1. DIREITOS HUMANOS E DIREITOS DAS MINORIAS	29
2. O DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO.....	31
3. FALTA DE DEFINIÇÃO DE MINORIA NA CONVENÇÃO QUADRO PARA A PROTEÇÃO DE MINORIAS NACIONAIS.....	34
4. PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS MINORIAS	35
4.1. O DIREITO À “AUTOIDENTIFICAÇÃO”	36
4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO QUADRO.....	42
4.2.1. IGUAL TRATAMENTO E NÃO DISCRIMINAÇÃO	44
4.2.2. “DIREITO A SER DIFERENTE”	59
IV. PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS MINORIAS EM PORTUGAL.....	63

1. A ASSINATURA E RATIFICAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS DA CONVENÇÃO-QUADRO	
63	
1.1. O NÃO RECONHECIMENTO (FORMAL) DE MINORIAS NACIONAIS.....	63
1.2. MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELO ESTADO PORTUGUÊS	65
1.2.1. IGUALDADE DE TRATAMENTO E NÃO DISCRIMINAÇÃO	67
1.2.2. PROMOÇÃO DA TOLERÂNCIA E DIÁLOGO INTERCULTURAL.....	75
2. SÍNTESE CONCLUSIVA.....	81
CONCLUSÃO.....	85
BIBLIOGRAFIA	87

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. (...)”

Artigo 1.º Declaração Universal dos Direitos Humanos

INTRODUÇÃO

No âmbito do mestrado em Direito Internacional e Europeu na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa realizei um estágio curricular na Missão Permanente de Portugal junto do Conselho da Europa, em Estrasburgo, durante seis meses. Este relatório tem como objetivo descrever as atividades realizadas no decorrer do estágio e a investigação de um tema discutido nesse período.

Sendo assim, o relatório é dividido em duas partes: a primeira consiste na descrição do estágio, nomeadamente, o plano delineado, objetivos traçados e expectativas; já a segunda parte consiste na análise da problemática do tema escolhido.

O tema selecionado insere-se no âmbito da proteção das minorias nacionais, mais propriamente na promoção e proteção dos direitos da Comunidade Cigana em Portugal. Esta opção surgiu por ter sido tema principal durante todo o estágio e por ser um tema controverso e pouco estudado. Também o escolhi por me despertar um interesse pessoal tendo em conta o visível conflito existente entre os Direitos Humanos e as políticas dos Estados. Por fim, decidi limitar o assunto ao nosso país e centrar-me na Comunidade Cigana, pela sua história de nomadismo, permanência em Portugal ao longo dos séculos e constante discriminação.

Ainda na parte da investigação, irei contextualizar a problemática da definição de minoria por parte da Comunidade Internacional e, enquadrar ao nível do Conselho da Europa. Seguidamente, abordar o nascimento da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais no seio desta Organização e expor quais as medidas consideradas necessárias para uma boa implementação desta última nos Estados-parte. Adiante, focar as problemáticas estudadas em Portugal e verificar se, este último, cumpre os princípios consagrados na Convenção Quadro e quais as vantagens da existência de diferenças na sociedade. Por último, sucede um sumário concludente da investigação.

I. O Estágio Curricular na Missão Permanente de Portugal Junto do Conselho da Europa

1. Duração e plano

O primeiro capítulo deste relatório consiste na descrição do trabalho que realizei ao longo de seis meses na Missão Permanente de Portugal Junto ao Conselho da Europa de modo a completar o Mestrado em Direito Internacional e Europeu da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Sob a supervisão do Representante Permanente, João Maria Cabral², o estágio teve início no dia 14 de Setembro de 2018 e terminou a 28 de Fevereiro de 2019.

O Conselho da Europa (CdE) é uma organização internacional autónoma e está assente em três pilares fundamentais: Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito³. Foi neste âmbito de defesa e promoção dos Direitos Humanos, que escolhi a Missão Permanente de Portugal Junto do Conselho da Europa como local de estágio. Além da ânsia de adquirir experiência prática no seio das missões diplomáticas multilaterais, aspirava consolidar os conhecimentos adquiridos na parte curricular do mestrado assim como testemunhar o ambiente diplomático e as relações entre os Estados-membros (EM) do CdE.

2. Objetivos

Após o início do estágio foram divididas tarefas entre os estagiários. Estas consistiam na participação em reuniões do Comité de Ministros (CM), Comité de Ministros de Direitos Humanos (CM-DH), Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE) e Grupos de Relatores (GR). Dada a minha formação e interesse fiquei afectada às questões jurídicas, de Direitos Humanos e, por último culturais. Era obrigatório assistir e relatar semanalmente as reuniões do CM e, a seu tempo, assistir às reuniões da APCE. Deste modo, o meu contributo consistiu na assistência de reuniões e na elaboração de telegramas para o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) com a descrição total ou parcial das mesmas dependendo do interesse do assunto.

²<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/-representacoes-diplomaticas-portuguesas-.aspx>.

³ In <https://www.coe.int/pt/web/about-us/values>.

Por outro lado, o acompanhamento de processos contra Portugal junto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) era uma das tarefas complementares, sendo necessário estar presente em reuniões pontuais com o Serviço de Execução de Acórdãos (SEA). Este departamento assiste o CM e supervisiona a execução das decisões pelos EM. Apesar de serem obrigados a cumprir, estes últimos, têm liberdade de escolha relativamente aos meios que vão utilizar para atingir essa finalidade. Sendo assim, o SEA auxilia-os nos “esforços para alcançar a execução plena, efetiva e rápida das sentenças do TEDH”⁴. Por outro lado, aconselha e assiste o “CM nas suas funções de supervisão da execução das sentenças do TEDH, em conformidade com o n.º 2 do artigo 46.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)”⁵.

A pedido da delegação portuguesa⁶, pontualmente, os juristas do SEA responsáveis pelos casos portugueses convocavam reuniões onde faziam o balanço e ponto de situação dos processos. A Agente⁷ do Estado Português participava nas reuniões e quando não era possível, a própria Missão informava a entidade responsável em Lisboa. Foi uma boa oportunidade para perceber como funciona, a nível prático, a tramitação de um processo no TEDH desde a chegada da queixa até aos esforços do Estado demandando em cumprir as obrigações perante o Tribunal e o recorrente.

2.1. Grupos de trabalho (GR)

Como referi, o meu papel era também participar e assistir a reuniões dos GR. Como o próprio nome indica, estes são grupos de trabalho que auxiliam o CM, na medida em que elaboram propostas de decisão que posteriormente são enviadas ao mesmo para serem aprovadas.

São sete os grupos de trabalho do CdE: educação, cultura, desporto e ambiente (GR-C); democracia (GR-DEM); relações externas (GR-EXT); direitos humanos (GR-H); cooperação legal (GR-J); orçamento e administração (GR-PBA); social e questões de saúde (GR-SOC).

⁴ Mais informações em: <https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department>.

⁵ Mais informações em <https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department;Explicação> infra ver ponto 2.2.1.

⁶ Menciono “a pedido da delegação portuguesa” pois os nossos Representantes Permanentes propuseram a convocação pontual de reuniões aos peritos do SEA.

⁷ O agente do Estado português é o “Advogado” do Estado e vem da parte da Procuradoria Geral da República.

Estes grupos de trabalho são estruturas informais e não têm poder de decisão⁸. O trabalho é “organizado por fóruns de troca de informações, identificação de problemas e preparação dos debates do CM”⁹, ou seja, são elaborados projetos de decisões para a posterior adoção por parte do CM sem debate. Após reunião do grupo, quando se considere necessário continuar a discussão, esta é feita a nível plenário com o conhecimento prévio do Presidente do CM e do Presidente do GR.

Distribuídas as tarefas e dada a minha formação, fiquei adstrita a três grupos de trabalho: GR-H; GR-J e GR-C. No início de cada mês era facultado acesso às agendas e documentos de trabalho, sendo que a função dos estagiários era preparar as reuniões no sentido de posteriormente relatar para a Missão e, quando necessário para o MNE¹⁰. Apesar de estruturas informais, os GR auxiliam o CM na medida em que é impossível atender a todos os assuntos em apenas uma reunião semanal¹¹. Assim, não é de subestimar os trabalhos e projetos de decisão elaborados nos GR visto que é nestes encontros que se elabora conteúdo para posterior adoção.

De forma breve, vou exemplificar algumas das matérias tratadas em cada GR dos quais tive oportunidade de assistir. Para mim, o mais interessante e desafiante foi o GR-H. Este grupo lida com assuntos relacionados com os Direitos Humanos, desde o reforço da eficácia do sistema da CEDH, implementação de Declarações (Brighton¹², Bruxelas¹³ e Copenhaga¹⁴), nomeação de membros para o Comité Europeu de Prevenção da Tortura,

⁸ Mais informações em: <https://www.coe.int/en/web/cm/subsidiary-groups>.

⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168058d922#DHmeetings (capítulo IV, 1.4. funcionamento)

¹⁰ Isso dependia da natureza do assunto, caso fosse urgente ou de elevada importância para Portugal.

¹¹ Consultar ponto 2.2.

¹² Adotada em Brighton a 20 de Abril de 2012 no decorrer da Conferência de Alto nível sobre o Futuro do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Reafirma o compromisso dos EM's na implementação da Convenção. Mais em https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf.

¹³ Adotada em Bruxelas a 27 de Março de 2015, vem reafirmar, novamente, o compromisso dos EM's para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e o reconhecimento do Tribunal como “pedra angular” da proteção desses direitos.

¹⁴ Adotada em Copenhaga a 13 de Abril de 2018 diz respeito à reforma da CEDH. Ou seja, os Estados-Membros comprometem-se a assumir um papel mais amplo a nível nacional no que respeita à proteção dos direitos da Convenção e, por sua vez, o Tribunal de Estrasburgo pode dedicar-se problemas sistémicos e estruturais graves e questões importantes de interpretação e aplicação da Convenção. Mais em <https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c>.

Comité Europeu contra o Racismo e Igualdade de Género, questões sobre as minorias nacionais e efetividade de implementação da Convenção Quadro para a proteção das minorias nacionais. Por sua vez, nas reuniões GR-J são tratadas questões jurídicas. Temas como a independência e eficiência da justiça, luta contra a corrupção ou terrorismo passam pela agenda deste grupo. A seu tempo, o GR-C aborda temas como a educação para cidadania democrática, violência no desporto, valorização da cultura, natureza e património¹⁵. De um modo geral fiquei bastante satisfeita com os grupos de trabalho que acompanhei, e ainda mais por conhecer de perto como se processam os trabalhos na prática.

2.2. Comité de Ministros (CM)

O CM é um órgão estatutário de decisão sendo que o seu papel e funções estão plasmados no Capítulo IV do Estatuto do Conselho da Europa.

Os representantes no CM são os Ministros dos Negócios Estrangeiros (MNE)¹⁶. No entanto, “quando um ministro dos negócios estrangeiros não puder estar presente (...) pode ser designado um suplente para tomar o seu lugar”¹⁷. Neste caso, o Representante Permanente e seu Adjunto assumem a responsabilidade de participar nestas reuniões, tendo poderes para cuidar os assuntos da competência do CM e tomar decisões em seu nome. “As decisões tomadas pelos deputados¹⁸ têm a mesma força e efeito que as decisões tomadas pelo CM reunido a nível dos Ministros dos Negócios Estrangeiros.

As sessões que contam com a presença dos MNE têm lugar aquando da transição de Presidência do CM. Nessas alturas, os MNE reúnem-se no país do Estado-Membro que vai finalizar a Presidência¹⁹.

É neste órgão que se examinam as medidas necessárias para a realização dos objectivos do CdE²⁰, “nomeadamente a conclusão das Convenções e de acordos, e a

¹⁵ Mais informação em <https://www.coe.int/en/web/cm>.

¹⁶ Artigo 14.º do Estatuto do CdE.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Representante Permanente ou Adjunto.

¹⁹ Este ano (2019) decorreu em Helsínquia na 2019ª Sessão do Comité de Ministros entre os dias 16 e 17 de Maio.

²⁰ Artigo 1.º Estatuto do CdE.

adoção pelos Governos de uma política comum em relação a questões determinadas”²¹. O CM é ainda competente para aprovar o orçamento e decidir sobre questões internas de funcionamento da instituição, adoptando os regulamentos financeiros e administrativos que se considere necessários²². Além dos assuntos apresentados supra, é reservado tempo ao esclarecimento dos planos de acção desenvolvidos pela Direção Geral de Programas²³, ao ponto de situação de determinada instituição pertencente ao CdE²⁴ ou à celebração do aniversário de cooperação entre o CdE e determinados organismos da União Europeia²⁵, entre outros assuntos que o Presidente ache pertinentes.

As reuniões CM são realizadas às quartas-feiras, exceto na semana de APCE ou de Congresso das Autoridades Locais e Regionais²⁶. Muitas vezes, é através do relato dos encontros que o Estado Português determina a sua posição política no que concerne a determinado assunto, daí ser importante uma atenção redobrada das mesmas.

2.2.1. Execução dos Acórdãos do TEDH (CM-DH)

Quatro vezes por ano, o CM reveste a forma de CM-DH. Estas reuniões são acompanhadas por um perito²⁷ do Estado Português que se desloca a Estrasburgo exclusivamente para assistir às mesmas. Realizam-se de três em três meses, sendo que a primeira reunião do ano tem lugar em Março e a última em Dezembro. Dado o período de estágio, tive a oportunidade de assistir a duas reuniões CM-DH: a primeira em Setembro (18 a 20) e outra em Dezembro (3 a 6).

²¹ O CM examina as medidas necessárias para implementação dos objectivos do CdE, por recomendação da APCE ou por sua própria iniciativa. Artigo 15.º a) Estatuto do CdE.

²² Artigo 16.º do Estatuto do CdE.

²³ Os planos de acção são elaborados pelo Escritório da Direção Geral de Programas (ODGP) que coordena a cooperação entre o CdE e Estados membros e não membros sendo que as actividades servem para ajudar os países a alcançar os valores do CdE.

²⁴ A título de exemplo, no dia 24 de Outubro de 2018 o CM recebeu o Presidente do TEDH, Drº Guido Raimondi. Nesta troca de pontos de vista, o Presidente prestou esclarecimentos em relação a casos pendentes, jurisprudência, novos mecanismos respeitantes à melhoria da justiça e respeito pelos direitos humanos dos queixosos e, por último deu nota sobre a situação financeira do Tribunal.

²⁵ (exemplo) A 12 de Outubro, o CM convidou Michael O'Flaherty Presidente da FRA a propósito da celebração dos 10 anos de Cooperação entre a Agência e o CdE.

²⁶ Não referi ao longo do capítulo pois não era obrigatório assistir ao Congresso ao longo do estágio.

²⁷ Normalmente este perito é um jurista do Departamento de Assuntos Jurídicos do MNE.

As funções do CM-DH consistem na execução dos acórdãos do TEDH²⁸ e são regidas pelas Regras do CM para a supervisão da execução de sentenças e acordos amigáveis²⁹. Por sua vez, as regras de procedimento são as mesmas do CM. O sistema de supervisão e execução de acórdãos³⁰ “estabelece um sistema de supervisão de via dupla: um procedimento padrão e simplificado e um procedimento melhorado para certos casos”. Os acórdãos que fazem parte da agenda do CM-DH são aqueles que exigem medidas individuais urgentes; “julgamentos-piloto³¹”; julgamentos que revelem problemas estruturais e/ ou complexos identificados pelo TEDH e ou pelo CM e, por últimos casos interestaduais³².

O trabalho da Missão é acompanhar as reuniões e fornecer ao perito todas as informações necessárias para um bom desempenho. No que respeita aos casos portugueses, nas sessões que assisti, as resoluções foram adotadas sem debate³³, uma vez que já estavam em fase de conclusão e o Estado já tinha procedido a todas as diligências necessárias para o encerramento do caso.

É de realçar que os assuntos tratados nestas reuniões são jurídicos pelo que é de esperar o não envolvimento de questões políticas dos Estados-membros. Infelizmente, frequentemente, o cariz exclusivamente jurídico do CM-DH perde domínio e dá lugar a discussões políticas. Sendo assim, é possível afirmar que o verdadeiro sentido do encontro é deteriorado.

²⁸ Decisão adoptada em Janeiro de 1994 (CM/Del/Dec(94)506/ADM3).

²⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806dd2a5, regra 6 e 12.

³⁰ O último sistema de supervisão e execução de acórdãos foi aprovado em Dezembro de 2010 na “1100ª Reunião de Direitos Humanos” (CM/Del/Dec(2010)1100e).

³¹ Os julgamentos piloto são um procedimento de decisão do TEDH que consiste em agrupar os casos idênticos que derivam do mesmo problema de modo a evitar o congestionamento dos processos e consequentemente o elevado número de casos pendentes (https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf).

³² “Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights– New working methods Twin-track supervision system” pontos 2, 4 e 5. Consultar em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168049426d.

³³ Exemplos de casos levados a CM-DH sem debate: Vicente Cardoso (30130/10); Associação de Investidores do Hotel Apartamento Neptuno (46336/09); Escalda Ferreira (62252/12); Freitas (8349/13+); Aparecida de Oliveira Nabor (28041/13); Nunes Lucas Saraiva e Trigo Saraiva (63582/13+); Carneiro da Silva (75415/13); Cunha Martins da Silva Couto (69062/13); Mateus Pereira da Silva (67081/13).

2.3. Assembleia Parlamentar (Consultiva)³⁴ do Conselho da Europa (APCE)

A APCE é um “órgão deliberativo do CdE. Cabe-lhe discutir questões dentro da competência conferida pelos Estatutos e transmitir as conclusões ao CM em forma de recomendações”³⁵. Reúne parlamentares dos quarenta e sete EM³⁶ e tem como “principal função a eleição do Secretário-Geral, do Comissário dos Direitos do Homem e dos juizes do TEDH”³⁷.

Reúne quatro vezes por ano e os seus poderes de atuação passam por: realizar investigações para descobrir novos factos sobre violações de DH; formular perguntas a Presidentes e Primeiros Ministros sobre qualquer assunto; observar eleições e nomear delegações para pontos de crise; negociar os termos em que os Estados aderem ao CdE; inspirar novas leis nacionais, propondo e dando opiniões sobre tratados; solicitar opiniões legais sobre as leis e Constituições dos EM; sancionar os EM, recomendando a sua exclusão ou suspensão³⁸.

No decorrer do estágio, nas duas sessões parlamentares que acompanhei (quarta sessão de 8-12 de Outubro de 2018 e primeira sessão de 2019 de 21 a 24 de Janeiro) pude assistir às consequências do exercício de poderes da APCE. Deste modo e, para não ser exaustiva, irei apenas dar testemunho do exercício do poder da APCE de “sancionar os EM, recomendando a sua exclusão ou suspensão” e as suas consequências para a Organização.

A 16 de Março de 2014 foi realizado um referendo, por iniciativa do governo local, na República Autónoma da Crimeia sobre o Estatuto Político da mesma. O que se pretendia saber era se a população pretendia juntar-se formalmente à Federação Russa.

³⁴ Em Julho de 1974, o Comité Permanente decidiu que o nome “Assembleia Parlamentar” deveria ser usado no lugar de “Assembleia Consultiva”, uma vez que refletia mais precisamente o papel e a composição da Assembleia. A Recomendação 1212 (1993) da Assembleia sobre a adopção de um Estatuto revisto do Conselho da Europa propõe a validação desta prática.

³⁵ Artigo 22.º do Estatuto do CdE.

³⁶ Artigo 25.º a) do Estatuto do CdE. Reúne quatro vezes por ano com um total de 324 representantes. Portugal conta com sete parlamentares (sete efetivos e sete em regime de substituição), segundo o artigo 26.º do Estatuto do CdE. “Este número depende do número de população existente em determinado Estado e pode ir de um a oito representantes assim, é garantido um equilíbrio entre os partidos políticos existentes nos parlamentos nacionais” – CoE, Parliamentary Assembly brochure.

³⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly brochure.

³⁸ Consultar em <http://website-pace.net/web/apce/powers>.

Terminado o referendo, a vontade da população foi a de pertencer formalmente à Rússia, pelo que, segundo as autoridades Ucrainianas, o referendo é ilegítimo pois viola a lei Constitucional da Ucrânia e da Crimeia³⁹. Consequentemente em tom de represália, ainda antes da Sessão de Abril de 2014, a APCE apresentou duas moções sobre a reavaliação das credenciais da delegação russa com base na violação do artigo 3.º dos Estatutos do CdE⁴⁰. Assim, na Resolução 1990 (2014) o Comité de Acompanhamento propôs que a APCE confirmasse a ratificação das credenciais da delegação Russa⁴¹, suspendendo, ao mesmo tempo, os seus direitos de voto até ao final de 2014⁴² e no caso de não devolução da Crimeia, a APCE tinha o direito de anular as credenciais Russas. Por sua vez, na sessão de Janeiro de 2015, aquando do exame das credenciais das delegações, a Federação Russa foi rejeitada segundo o artigo 8.º do Estatuto do CdE *“se um membro infringir as disposições do artigo 3.º é suspenso”* até à sessão de Abril⁴³. Porém, a partir dessa altura, a Federação Russa deixou de apresentar credenciais à APCE (2016,2017,2018 e sessão de Janeiro de 2019).

É de realçar que além da não apresentação de credenciais à APCE, a Rússia deixou de pagar as suas contribuições anuais ao CdE. Ou seja, visto que esta delegação é a maior

³⁹ Em conformidade com o relatório da APCE de 7 de Abril de 2014: “Desenvolvimentos recentes na Ucrânia: ameaças ao funcionamento de instituições democráticas”, o chamado referendo organizado na Crimeia a 16 de março de 2014 é inconstitucional, tanto no âmbito das Constituições da Crimeia como da Ucrânia. O resultado deste referendo e a anexação ilegal da Crimeia pela Federação Russa não têm, portanto, efeitos jurídicos e não é reconhecido pelo Conselho da Europa. A Assembleia reafirma o seu forte apoio à independência, soberania e integridade territorial da Ucrânia”.

⁴⁰ Parliamentary Assembly of the Council of Europe - Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation (Resolution 1990). April (2014).

⁴¹ De acordo com o 6.º das Regras de Procedimento da APCE, as credenciais são um documento, entregue pelas respetivas delegações ao Presidente da APCE, onde atestam a sua competência para participar nas sessões. O documento deve estar em conformidade com os artigos 25.º e 26.º do Estatuto do CdE e além disso, deve demonstrar a garantia de uma participação justa dos partidos políticos (Resolução 1798 (2011) e pelos menos um membro do sexo sub-representando. Por último, devem ser acompanhadas de uma declaração por escrito assinada pelos respetivos membros onde declaram que “subscvem os objetivos e princípios básicos do Conselho da Europa, mencionados no Preâmbulo, no Artigo 1.º a) e no artigo 3.º do Estatuto do CdE”.

⁴² Em conformidade com o artigo 9.º n.º 4 c) do Estatuto do CdE

⁴³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe - Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation (Resolution 2034). January (2015) 1–4.

contribuinte⁴⁴, rapidamente se percebe a crise financeira que o CdE atravessa. Estão a ser feitos esforços entre os EM e o Secretário Geral de modo a encontrar uma solução favorável a todos, contudo os parlamentares não se mostram recetivos ao regresso da delegação Russa pelo que, de dia para dia, a situação se torna insustentável.

3. Considerações finais

Creio profundamente que a diplomacia multilateral se rege pelo mote “não se pode agradar a gregos e troianos”.

Para se atingir objectivos e, neste caso, para fazer jus aos três pilares que sustentam o CdE, é preciso ser-se firme, coeso e não ceder a pressões. Por vezes é frustrante. Outras vezes existem ideias, mas não existem os meios necessários para as atingir. Outras vezes, as ideias e os meios de resolução são conciliáveis, porém sucedem-se dias a discutir questões menores como a falta de coerência entre as traduções de inglês e francês ou o uso indevido de uma vírgula que desvirtua o texto. Por outro lado, é gratificante saber que a pena de morte não existe nos EM do CdE⁴⁵, as minorias estão protegidas, existem planos de ação que ajudam os EM a respeitar os pilares fundamentais do CdE, que o TEDH está ao dispor da população e que existem acordos de vizinhança com países do Norte de África⁴⁶.

Apesar dos momentos difíceis, é na meta dos objectivos que se verifica a importância do CdE e dos seus organismos para os cidadãos dos EM. Aprender e viver com a História evitando que se repita é árduo. É necessária a compreensão de todos para proteger e continuar a batalhar pelos três pilares do CdE pois só assim se garante prosperidade no futuro.

⁴⁴ A Rússia contribui com 32781559€ anuais e Portugal com 3306878€.

⁴⁵ E estão a ser feitos esforços para que o último país da Europa (Bielorrússia) termine com a pena de morte.

⁴⁶ <https://www.coe.int/en/web/congress/morocco>.

II. Os Grupos Minoritários

1. Evolução histórica

Os primeiros registos da problemática das minorias, remontam a 1648 com a assinatura dos Tratados de Vestefália. Tratados estes, que constituíram o ponto final da “sangrenta guerra religiosa dos Trinta anos”⁴⁷ marcando uma nova era no continente Europeu “assente na emergência de entidades soberanas e independentes colocadas num plano de perfeita igualdade”⁴⁸. Resultado desses acordos foi a concessão de liberdades religiosas a grupos minoritários⁴⁹.

A problemática evoluiu e, mais tarde começou a dar-se atenção a minorias étnicas e nacionais. Ainda no rescaldo da Primeira Grande Guerra⁵⁰, reivindicações por parte de grupos minoritários exigindo proteção dominou a agenda internacional. De entre outras coisas, estes indivíduos pretendiam a igualdade de tratamento em relação à maioria da população⁵¹. Consequentemente e para responder aos pedidos, os chefes políticos dos países vencedores, liderados por Woodrow Wilson,⁵² reuniram na Conferência de Paris em 1919 com o intuito de redefinir as fronteiras estatais da Europa. Os criadores da Paz de Versalhes,⁵³ aceitaram a lógica do nacionalismo⁵⁴ aliada ao princípio da autodeterminação⁵⁵ e tiveram o cuidado de colocar os membros de um grupo junto dos seus conacionais. Contudo, as diversidades históricas, políticas e geográficas tornaram

⁴⁷ Almeida, Francisco Ferreira de “Direito Internacional Público”, p. 30.

⁴⁸ Idem p.38 e 39.

⁴⁹ Essas liberdades passavam pela liberdade de educação da religião sem qualquer represália.

⁵⁰ A I Grande Guerra decorreu entre os anos 1914-1918.

⁵¹ De acordo com David Wippman, no seu livro “The Evolution and Implementation of Minority Rights” (p.599), estes “pedidos dependiam histórica, territorial, política e ideologicamente dos Estados em que as minorias estavam inseridas”.

⁵² Presidente dos Estados Unidos da América no período da Primeira Grande Guerra.

⁵³ Acordo de Paz assinado em Julho de 1919 que colocou término à Primeira Grande Guerra e constitui o principal documento produzido na Conferência de Paris.

⁵⁴ Esta logica era baseada na coincidência de limites entre um Estado e uma Nação. Isto é, de acordo com Ferreira de Almeida “cada nação, em ordem a garantir a efetividade da respetiva soberania, teria o direito de se constituir em Estado independente, devendo, por isso, os Estados ser tantos quantas as nações (Estados nacionais)”, p.205.

⁵⁵ Segundo Ferreira de Almeida, o direito dos povos à autodeterminação caracteriza-se pelo “direito de os povos escolherem livremente o seu regime político constitucional e os seus governantes sem ingerências de terceiros” p.315.

impossível dar a uma nação um Estado e sendo assim cerca de “20-30 milhões de pessoas continuaram a constituir uma minoria nacional”⁵⁶.

Ao longo das negociações, os líderes presentes demonstraram receio de que as novas fronteiras pudessem perpetuar ou criar novas tensões entre os grupos majoritários e minoritários nomeadamente nos Estados em que membros de anteriores grupos étnicos são incluídos num novo Estado. Na ótica dos representantes, a estabilidade dos novos Estados e a paz internacional poderiam ser, novamente, comprometidas tendo como resultado a discriminação dos grupos minoritários e possível revolta dessas minorias com o intuito de ver o seu estatuto reconhecido. Deste modo, a solução encontrada foi a de criar obrigações para os Estados reconfigurados. Ou seja, estes teriam de aceitar uma panóplia de obrigações conferidas por tratados⁵⁷ desenhados para proteger os interesses das minorias.

Este sistema inovador foi garantido pela Sociedade das Nações (SN), através de acordos com os Estados afectados, com a supervisão política do Conselho da Sociedade (CS) que detinha o poder de encaminhar certas questões para o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPIJ). Em adição, o CS reforçou os mecanismos dos tratados com o direito de petição. Este direito permitia os grupos minoritários e os membros do CS de avisar a SN de “alguma infração ou perigo de infração dos direitos protegidos pelos tratados”⁵⁸. Porém, apesar deste sistema reforçado de proteções, os grupos minoritários começaram a recear que essas pudessem impedir o processo de assimilação natural levando à discriminação. Em consequência, a maior parte dos tratados não eram implementados nos Estados minoritários e nos casos em que o faziam, as minorias abusavam das proteções conferidas pelos mesmos. Deste modo, o mecanismo de tratados nunca funcionou da maneira que os seus criadores visualizaram resultando no seu colapso juntamente com a SN.

⁵⁶ Wippman, David “The Evolution and Implementation of Minority Rights” p. 599.

⁵⁷ Os tratados conferiam proteções como a igualdade, não discriminação e igualdade perante a lei e as obrigações neles contidas eram medidas positivas que permitiam as minorias manter a sua cultura, língua, religião e outras diferenças que os distinguiam dos demais.

⁵⁸ “Protection of linguistic, racial or religious minorities by the league of nations: provisions contained in the various international instruments at Present Force”, para.108.

Adiante, no término da Segunda Guerra Mundial foram recuperadas algumas ideias da SN, apesar do seu fracasso, no que respeita ao sistema de proteção de minorias⁵⁹. Não obstante, os autores da Carta das Nações Unidas (CNU) e dos principais instrumentos de Direitos Humanos (DH) decidiram por uma diferente via da anterior SN. Em vez de “adoptar uma série de proteções especiais aplicável só a determinados países, planearam um sistema geral de proteção que se baseava no respeito dos direitos individuais universalmente aplicáveis”⁶⁰ e, desta forma, esperavam evitar divisões internas nos Estados. Por outro lado, dadas as desavenças do passado⁶¹ a estrutura dos tratados pós-guerra dá pouca atenção aos direitos das minorias. Exemplo disso é a CNU que confere o respeito pelos DH e o respeito pelo princípio da não discriminação, sendo de notar a não inclusão de direitos “especiais” para grupos minoritários. O mesmo ocorre na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶², apesar dos esforços da Assembleia Geral (AG) e dos membros do Terceiro Comité da Assembleia em discutir a possibilidade de incluir um número limitado de direitos individuais orientados para as minorias. Essa proposta foi declinada com o argumento de que “foi impossível adoptar uma decisão uniforme para esta complexa e delicada questão que depende do Estado onde se manifesta”⁶³. Todavia, este assunto não ficou esquecido e um elevado número de instrumentos multilaterais foi criado de modo a refletir as preocupações com as minorias⁶⁴, mas sempre mantendo o foco nos direitos individuais da pessoa humana e não no grupo em si.

⁵⁹ Segundo Wippman (p.602) foram aproveitadas “ideias como a estabilidade interna dos Estados, manutenção da paz internacional, preservação da igualdade entre pessoas e perante a lei”.

⁶⁰ Para Wippman, “os apoiantes deste sistema defendiam que o conjunto de direitos individuais onde se incluía a liberdade de expressão, associação, religião protegeriam os interesses de um grupo minoritário se fossem reforçados por uma forte proibição da discriminação baseado na raça, etnia e religião”, p.602 e 603.

⁶¹ Segundo Wippman “os relatores dos tratados pós-guerra foram influenciados pelo facto de algumas das minorias protegidas pela Sociedade das Nações terem destabilizado os Estados onde residiam”, p. 603.

⁶² Aprovada pela Resolução da Assembleia Geral, 217 (III) A, 10 de Dezembro de 1948.

⁶³ Resolução da Assembleia Geral. 217 (III) C, adoptada a 10 de Dezembro de 1948: “Fate of minorities”, p. 77.

⁶⁴ Capotorti, Francesco “Study on the right of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities” 1979, para. 142 a 148.

Dada a complexidade e sensibilidade do tema, nos últimos anos tratados, decisões, relatórios e declarações vêm reforçar a proteção internacional dos direitos das minorias⁶⁵. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o CdE e a Organização das Nações Unidas (ONU), são líderes no processo de reconsideração dos direitos das minorias pretendendo ao máximo prevenir e evitar as atrocidades do passado⁶⁶.

2. Os direitos das Minorias no âmbito do Direito Internacional

Como descrito supra, a proteção dos grupos minoritários constitui das preocupações mais antiga do Direito Internacional. Inúmeras perguntas permanecem sem resposta e o caminho a percorrer é sinuoso. Neste capítulo, o objetivo é limitar o conceito de minoria. Porém, é necessário atentar à redação do artigo 27.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) sendo que de maneira a formular uma boa interpretação, será vantajoso explicitar, de maneira breve, o seu surgimento. De seguida, a definição propriamente dita e, mais tarde, estabelecer a diferença entre povos indígenas e grupos minoritários para compreender quais os indivíduos abrangidos pela definição.

2.1.A disposição chave - artigo 27.º do PIDCP

Apesar da discordância supramencionada da elaboração de uma disposição protetora de grupos minoritários na DUDH, a questão manteve-se na agenda internacional. Foi na nona sessão do Comité dos Direitos Humanos (CDH) em 1953, aquando da elaboração do projecto do PIDCP, que foi discutida a questão de incluir um artigo que atribuisse proteção a grupos minoritários.

Desta forma, o objetivo comum traçado pelos Estados foi o de elaborar uma norma “suplementar” que reforçasse, independentemente dos outros direitos consagrados no PIDCP, a possibilidade de os grupos minoritários professarem a sua religião, falarem a sua língua e manterem a sua cultura.

A versão trabalhada foi elaborada para integrar a DUDH e rezava o seguinte:

⁶⁵ Exemplo, a criação da CQ (1995) e a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (1992).

⁶⁶ Exemplos, II Guerra Mundial (1939-1945) e genocídio na Bósnia-Herzegovina (1992-1995).

*“Às minorias étnicas, religiosas e linguísticas não lhes serão negados os direitos de gozar a sua cultura, professar e praticar a sua religião, ou usar a sua própria língua”.*⁶⁷

No entanto, esta formulação foi alvo de diversas críticas. A começar pela Ex. União Soviética, que pretendia limitar a proteção apenas para minorias nacionais ao passo que, outras delegações pretendiam favorecer a proteção de outras minorias, alargando o âmbito para minorias étnicas, religiosas ou nacionais⁶⁸. Além disso, foi sugerido que o termo “minorias” fosse substituído por “pessoas pertencentes a minorias” com a justificação de que era mais fácil definir em termos legais⁶⁹ pois, a expressão “minoria” era muito abrangente. A emenda foi aprovada com maioria dos votos e, de seguida, os países da América Latina (em especial o Chile), sugeriram o aditamento de “nos Estados em que existam (...)”⁷⁰.

Por fim, a 16 de Dezembro de 1966 foi adotado o PIDCP⁷¹ do qual resulta o artigo 27.º com a seguinte versão:

“Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e praticar a sua religião ou de empregar a sua própria língua”.

Apelidado de “disposição chave”, o artigo 27.º, é o primeiro especialmente dirigido a grupos minoritários. Consta de um instrumento jurídico vinculativo⁷² e confere direitos individuais aos sujeitos pertencentes a um grupo minoritário. Ainda assim, a formulação não é a mais feliz, já que levanta múltiplas incertezas. Numa primeira leitura, depreende-se que o artigo se aplica a um grupo de pessoas e não a um sujeito em si. E

⁶⁷ Documento UN E/CN.4/Sub.2/112 20 de Janeiro de 1950.

⁶⁸ “Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities” de Francesco Capotorti, p. 32 para. 174 (proposta da Jugoslávia).

⁶⁹ Ibidem para. 171, proposta feita por um membro da Subcomissão sobre a Prevenção da discriminação e Proteção das minorias.

⁷⁰ Por detrás desta emenda estava o receio do aparecimento de novas minorias e, em ainda o temor de reavivar a “consciência minoritária” àquelas que optaram pela assimilação.

⁷¹ Na 1496ª Sessão plenária da Assembleia Geral através da Resolução 2200 A (XXI).

⁷² Os Estados-parte (EP) são obrigados a cumprir imperativamente os princípios consagrados no PIDCP. “O CDH é o órgão que monitoriza a implementação do PIDCP nos Estados Partes. Todos os Estados são obrigados a apresentar relatórios regulares ao CDH sobre como estão a implementar os direitos consagrados no PIDCP” (<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx>).

esta compreensão levava a uma imperfeita aplicação, na prática, do espírito da norma. Sendo assim, Francesco Capotorti⁷³ procurou clarificar o teor da disposição apresentando razões que fundamentam a premissa de que artigo se dirige a sujeitos individuais. Segundo o autor, basta percorrer o PIDCP para perceber que todas as disposições se aplicam a indivíduos, por isso não é coerente apresentar uma formulação diferente no artigo 27.º. Não obstante, a única exceção é a que se encontra no artigo 1.º que consagra o direito à autodeterminação⁷⁴. O autor acrescenta que a formulação do artigo 27.º respeita os interesses políticos dos Estados que fizeram parte da sua elaboração. Ou seja, no caso de se garantirem direitos a grupos e, por sua vez, lhes fosse atribuído um estatuto legal especial as tensões entre o grupo e o Estado poderiam aumentar porque os primeiros seriam investidos de poder de autoridade para representar os seus interesses. Capotorti completa dizendo que a faculdade de cada membro de uma minoria escolher entre assimilação⁷⁵ voluntária e a preservação das suas características, arriscar-se-ia a não ser tida em conta devido à preocupação de garantir a identidade do grupo. Para finalizar, o autor relembra que o exercício destes direitos deve ser executado “em comum com os outros membros do seu grupo”⁷⁶ e que a proteção é conferida a todos os individuais pertencentes a minorias que existam⁷⁷ num Estado-parte (EP), não sendo necessário residência permanente⁷⁸. Outra das características deste artigo, é o seu carácter distinto e adicional relativamente aos restantes. Ou seja, é garantido a um indivíduo o gozo dos direitos pertencentes no PIDCP, não interessando se pertence ou não a um grupo minoritário.

Ainda assim, apesar das tentativas de explicação, a compreensão da disposição permanecia alvo de grande confusão. Devido a essa dificuldade, as autoridades estatais, erradamente, interpretavam a formulação do artigo de forma idêntica aos restantes. A

⁷³ Relator Especial da Subcomissão da Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias em 1979 no seu estudo “On the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”.

⁷⁴ Para Capotorti, o direito à autodeterminação diz respeito uma matéria completamente diferente pois constitui “condição de gozo de todos os outros direitos fundamentais”. Consultar capítulo III p. 32.

⁷⁵ Consultar capítulo III, p. 60.

⁷⁶ A disposição “em comum com os outros membros do seu grupo” revela a vontade dessas pessoas em manter a sua língua, professar a sua religião e manter a sua cultura e, é através dessa vontade que se aciona o artigo 27.º do PIDCP.

⁷⁷ Comentário Geral UN CCPR/C/21/Ver.1/Add.5 “Não sendo necessário verificar o sentido de “permanência” que o termo conota”, ponto 5.1.

⁷⁸ No caso dos migrantes e visitantes.

título de exemplo, os relatórios⁷⁹ submetidos pelos Estados revelavam confusão quanto às obrigações conferidas pelo artigo 27.º em relação aos deveres dos artigos 2.º e 26.º. Deste modo, e para impedir mais equívocos, o CDH⁸⁰ adotou o Comentário Geral nº23, onde clarifica o sentido a dar a estas disposições. De acordo com este último, o direito conferido pelo artigo 2.º, “gozo de direitos presentes no PIDCP sem discriminação”⁸¹, é aplicado a todos os indivíduos dentro do território ou sob a jurisdição do Estado, independentemente de pertencerem ou não a uma minoria⁸². Diferente, é a formulação do artigo 26.º que consagra que “todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual protecção da lei (...)”, por outras palavras, rege o exercício de todos os direitos, protegidos ou não pelo PIDCP, que os EP conferem aos indivíduos dentro do território, independentemente de pertencerem a minorias ou não.

Por último, é de realçar que a existência do artigo 27.º não coloca em causa a soberania e integridade territorial de um Estado. Não obstante, estes estão obrigados a garantir o exercício dos direitos abrangidos pela disposição no que concerne ao contínuo desenvolvimento cultural, religioso e identidade social de um indivíduo pertencente a uma minoria. Além disso, independentemente da formulação negativa da disposição⁸³, são obrigados a proteger os direitos nela consagrados contra qualquer tipo de violação. Medidas de proteção positiva são, portanto, necessárias não só contra os atos do próprio Estado, por meio das suas autoridades legislativas, administrativas ou judiciais, mas também contra atos de pessoas dentro do próprio Estado.

Em conclusão, apesar de dúvida, é esta disposição que constitui a base dos instrumentos jurídicos internacionais a respeito de minorias, e é através do seu espírito que vamos desenvolver o ponto de partida deste trabalho.

⁷⁹ Em conformidade com o artigo 40.º nº1 do PIDCP.

⁸⁰ Na quinta sessão a 8 de Abril de 1994.

⁸¹ Em conformidade com o artigo 2.º nº1 do PIDCP.

⁸² Este artigo é relevante no sentido em que obriga um EP a garantir que os direitos consagrados no PIDCP são gozados por todos os indivíduos dentro do seu território.

⁸³ “(...) as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito (...)”

2.2. Análise do conceito de minoria – (tentativa de) definição e identificação

Atualmente não existe uma definição fixa do termo “minoria”, apesar das inúmeras referências em diversos instrumentos jurídicos internacionais. A justificação encontra-se na base de que o conceito é vago e impreciso e na escusa de que é impossível criar uma definição que englobe todos os grupos minoritários existentes ou que venham a existir. Além disso, os Estados, na qualidade de primeiros interessados, exercem muita pressão no sentido em que uns exigem uma definição restrita e precisa e outros que pretendem um alargamento do conceito. É de salientar que esta última posição tem vindo a ser refutada devido à existência de diversos e diferentes grupos que reivindicam estatuto legal, o que torna complicada a tarefa de formular uma definição. Em consequência, o direito internacional nunca forneceu diretrizes firmes e claras em relação ao conceito. Não obstante, continuam a ser feitos esforços para procurar responder à questão de saber “o que (realmente) constituiu uma minoria”.

Tendo como ponto de partida a definição apresentada pelo TPJI, os esforços da Subcomissão de Prevenção da discriminação e Proteção das minorias⁸⁴ (SPDPM) e, por último a proposta de Francesco Capotorti⁸⁵, o presente ponto pretende mostrar a evolução do conceito de minoria e os fatores que qualificam um grupo como tal.

Como referenciado supra, o primeiro registo (de tentativa) de definição foi do TPJI em 1930. Surgiu a propósito de um pedido de esclarecimento, por parte do Presidente da Comissão Greco-Búlgara, sobre uma Convenção elaborada pelos governos Grego e Búlgaro que tinha como objeto a migração voluntária das suas comunidades⁸⁶. A solicitação consistia em saber o que o TPIJ entendida pelo conceito de “comunidade”⁸⁷.

⁸⁴ Através da Resolução da Assembleia Geral 60/251 de 15 de Março de 2006, as funções e responsabilidades da Subcomissão foram assumidas pelo Conselho de Direitos Humanos sendo denominada por “Subcomissão sobre a promoção e proteção de Direitos Humanos e, mais tarde, por Comité Consultivo. Mais informação em <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/sc/pages/subcommission.aspx>.

⁸⁵ Relator Especial da Subcomissão da Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, à data elaborou o “Estudo sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas e linguistas”.

⁸⁶ Segundo o preâmbulo, a Convenção constitui expressão do artigo 56.º segunda parte do Tratado de Paz assinado pela Bulgária e os Aliados. De acordo com a segunda parte do artigo, “Bulgaria undertakes to recognize such provisions as the Principal Allied and Associated Powers may consider opportune with respect to the reciprocal and voluntary emigration of persons belonging to racial minorities”. O pedido foi formulado com o intuito de saber qual a interpretação a ser dada ao termo “comunidade” presente no artigo 6.º n.º2 da Convenção.

⁸⁷ Permanent Court of International Justice, Advisory opinion no.17, 31 de Julho de 1939, Serie B p. 4 e 5.

No parecer dado por este último, comunidade é “o grupo de pessoas que vivem num determinado Estado ou localidade, tenham raça, religião, língua e tradições próprias e que sejam unidas pela identidade de raça, religião, língua e tradições num sentimento de solidariedade, e que pretendam preservar as suas tradições, manter a forma de trabalho, garantir a educação dos seus filhos de acordo com o espírito e tradição da sua raça e prestação de assistência mútua”⁸⁸.

Por sua vez, no seio das ONU a problemática das minorias era tratada pela SPDPM. Na terceira, quarta e quinta sessões, recomendou a adoção pelo CDH⁸⁹ da proposta de resolução⁹⁰ que define “minorias” para efeitos de proteção pelas Nações Unidas. Nesta proposta, enunciaram os elementos necessários nos quais a definição deve ser baseada. Segundo os peritos, “(i) o termo minoria deverá incluir apenas aqueles grupos não dominantes numa população que desejem preservar características diferentes dos restantes, nomeadamente, étnicas, religiosas ou linguísticas; (ii) essas minorias devem incluir um número suficiente que, por si só, consiga manter essas características; (iii) essas minorias devem ser leais ao Estado de que são nacionais”⁹¹. Na sexta sessão, a SPDPM resolveu iniciar um “Estudo sobre a Posição das Minorias em todo o Mundo” (ou Resolução F)⁹² onde pretendiam apresentar uma nova versão do esboço da definição de minoria “sem a intenção de determinar que grupos devem receber proteção especial”⁹³. De acordo com o estudo, o termo minoria deveria incluir apenas os grupos não dominantes numa população que desejem preservar tradições étnicas, religiosas, linguísticas ou características marcadamente diferentes do resto da população⁹⁴. Na análise do documento pela CDH, várias críticas surgiram no sentido de que “a definição de minoria que advém da Resolução F continha disposições que poderiam resultar na

⁸⁸ Ibidem, p. 19.

⁸⁹ Hoje em dia Conselho de Direitos Humanos. É um órgão criado pelos Estados-membros, tendo em vista reforçar a promoção e a protecção dos direitos humanos no mundo inteiro. Substitui a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

⁹⁰ Documento E/CN.4/Sub.2/140, anexo I, proposta II.

⁹¹ Capotorti, Francesco “Study on the right of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities” – New York, 1979, para. 2.

⁹² Resolução F, consultar E/CN.4/703 para. 200.

⁹³ Ibidem para. 200 p. 72 e documento E/CN.4/705 p. 419 a 438.

⁹⁴ E/CN.4/705 para. 420 (2).

eliminação de certos grupos nacionais que deveriam receber proteção especial”⁹⁵. Mais se referiu que a inclusão de grupos que apenas pretendem “preservar tradições, características étnicas, religiosas ou linguísticas” era subjetiva, e outros consideraram que a definição não deixava claro que o termo “minorias” não deve incluir estrangeiros residentes no território ou grupos que surgiram como resultado da imigração. Além disso, a questão que deixava mais dúvidas era a de saber como era possível fazer um estudo focado em todas as minorias sem a existência de critérios que estabelecessem quem necessita de proteção⁹⁶. Por conseguinte, tendo em conta os vários problemas colocados, não se chegou a qualquer conclusão.

Todavia, a definição mais aclamada pela Comunidade Internacional foi a do autor acima descrito, Francesco Capotorti. A propósito de um estudo da sua autoria⁹⁷, Capotorti apresenta os elementos que devem constar da definição de minoria, acabando por apresentar uma posição concreta. De acordo com o autor, um grupo minoritário representa:

“Grupo numericamente inferior à restante população de um Estado, numa posição não dominante, cujos membros – nacionais do Estado – possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes dos restantes e demonstram, mesmo implicitamente, um espírito de solidariedade, no sentido de preservar a sua cultura, tradição, religião ou língua”.

Baseado no artigo 27.º do PIDCP⁹⁸, o autor explica que, para uma melhor compreensão, é vantajoso ter em conta dois critérios. O primeiro, denominado de objetivo, caracteriza-se por incluir a dimensão numérica do grupo, posição não dominante, a presença de diferenças relacionadas com a língua, religião e/ou etnia, e, por último, o critério da nacionalidade. Por sua vez, o critério subjetivo caracteriza-se pela vontade do grupo em manter as suas características diferentes em relação à restante população. Ou seja, o grupo minoritário existe derivado dos critérios objetivos, mas é através da vontade em preservar as suas características que resulta o estatuto legal especial de proteção⁹⁹.

⁹⁵ Capotorti, Francesco “Study on the right of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities” – New York, 1979, para. 24.

⁹⁶ Ibidem, para. 24.

⁹⁷ Rodapé 95.

⁹⁸ Ibidem, para. 568.

⁹⁹ Thornberry, Patrick “International law and the right of minorities”, p.165.

(i) Dimensão

De acordo com a definição proposta por Capotorti, um grupo minoritário consiste em um “grupo numericamente inferior à restante população”. Neste sentido, de acordo com o autor, duas notas têm de ser feitas. Em primeiro lugar, deve-se destacar que o artigo 27.º do PIDCP é aplicável a todos os grupos minoritários que apresentem sensivelmente a mesma dimensão e que coexistam num Estado. Em segundo lugar, parece justo ter em conta que a aplicação do artigo 27.º do PIDCP a grupos minoritários muito pequenos causaria um encargo muito grande para os Estados. Sendo assim, esta questão é resolvida atendendo ao caso concreto ao abrigo do princípio da proporcionalidade, ou seja, o esforço levado a cabo pelo Estado para prover proteção especial deve ser proporcional ao benefício retirado dele¹⁰⁰. Não obstante, o CDH, considerou a minoria Sami da Suécia¹⁰¹, que compreende um total de 0.2%¹⁰² da população, como uma minoria para efeitos do PIDCP e esclareceu que maioria deve corresponder a mais de 50%¹⁰³ da população de um Estado.

(ii) Posição não dominante

O segundo critério consiste na “posição não dominante em relação à restante população”. Neste caso, o autor apenas ressaltou que existem casos em que os grupos minoritários não necessitam de proteção e que, por vezes, acontece serem eles próprios os agressores. Olhando para a História, facilmente sobressai o exemplo do Regime do Apartheid na África do Sul onde a minoria “branca” se encontrava numa posição de poder em relação à maioria “negra”. Desta forma, é explicado que, de um ponto de vista político, a situação de dominância ou não dominância avalia-se segundo a participação política e inclusão na sociedade de um grupo¹⁰⁴. José Bengoa, ex. membro da Subcomissão para a

¹⁰⁰ Ibidem para.566.

¹⁰¹ Ivan Kitok vs Sweden, Communication no.197/1985, CCPR/C/33/D/197/1985.

¹⁰² Mais informação em <https://minorityrights.org/minorities/sami-3/>.

¹⁰³ À partida a maioria exerce controlo político decisivo e os seus valores, práticas e crenças dominam a sociedade.

¹⁰⁴ Khan, Borhan Uddin e Rahman, Muhammad Mahbubur “Protection of Minorities: Regimes, Norms and Issues in South Asia”, p. 4.

Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (SPPDH)¹⁰⁵, elaborou um estudo denominado “Existência e Reconhecimento de Minorias” e explicou este conceito de dominância. De acordo com o autor, “quando uma minoria não se encontra em estado de dependência e subordinação, não se pode considerar que esteja numa situação de minoria”¹⁰⁶. Em adição, apesar de se presumir que as questões relacionadas com minorias são refletoras de um estatuto de inferioridade não constitui problema social se o grupo viver numa situação de equilíbrio com a restante população.

(iii) Minorias étnicas, religiosas ou linguísticas

O autor salienta o elemento relativo à existência, em determinado Estado de um “grupo distinto que possui características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes da restante população”, acrescentando que este critério deve ser visto como elemento básico da definição. Além disso, é o único que não gera controvérsia a nível da Comunidade Internacional, pois é baseada no entendimento do TPIJ. Segundo este, “a existência de uma comunidade é uma questão de facto e não de direito”¹⁰⁷. Não obstante, é de observar o equívoco que o vocábulo “diferença étnica” oferece. Em comparação, no que respeita a minorias religiosas e linguísticas a questão não se coloca. Isto porque, é dado certo que, uma minoria linguística é um grupo de pessoas que partilha a mesma língua e, o mesmo se aplica a uma minoria religiosa. Ou seja, objetivamente, não há dúvidas quanto a estas “diferenças marcantes”¹⁰⁸. Então em que consiste uma minoria étnica? Citando Bengoa, “os valores étnicos compreendem um conjunto de costumes, tradições, expressões culturais e história coletiva que formam uma rede que confere uma identidade especial a um grupo humano específico. Geralmente, esses valores são acompanhados por uma linguagem e religião específicas. Podem, também, existir diferentes características físicas, mesmo que não sejam raciais”¹⁰⁹. Por seu turno, do artigo 27.º do PIDCP é retirado

¹⁰⁵ Subcomissão que veio substituir a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias; ver nota 42. José Bengoa foi membro durante três períodos de 1994 a 2006 e foi nessa altura que surgiu este documento de trabalho.

¹⁰⁶ Por outras palavras, que necessite da proteção conferida pelo artigo 27.º do PIDCP.

¹⁰⁷ P.C.I.J., Series B, No.17, p. 22.

¹⁰⁸ Bengoa, José – “Existence and recognition of minorities”, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2, 3 de Abril de 2000, para.42.

¹⁰⁹ Ibidem para 45.

o entendimento que a etnicidade é entendida nos termos de diferença cultural¹¹⁰ sendo que é apoiado pelo CDH que observa que “a cultura se manifesta de diversas formas, incluindo através de um modo de vida particular associado ao uso de recursos da terra no caso dos povos indígenas. Este direito deve incluir actividades tradicionais como a pesca, caça e o direito de viver em reservas protegidas pela lei”¹¹¹.

(iv) Nacionalidade de determinado Estado

Capotorti, numa primeira aproximação, considera necessário que os indivíduos pertencentes a um grupo minoritário sejam “nacionais do Estado”. Justifica o seu entendimento na lógica da necessidade de vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado para este último ter o dever jurídico de proteção. Porém, este ponto concludente gerou controvérsia a nível internacional no sentido de que, se a definição dada por Capotorti era baseada no artigo 27.º do PIDCP, o próprio lido em conjunto com o objeto e propósito do instrumento, não admite a interpretação no sentido de excluir os não cidadãos de um Estado. O próprio CDH veio esclarecer dizendo que “os individuais protegidos não necessitam de ser cidadãos desse Estado¹¹²” e apresenta como (única) exceção os direitos desenhados exclusivamente para os nacionais de um Estado, como artigo 25.º do PIDCP¹¹³. No entanto, a confusão permanece, pois, os instrumentos recentes sobre direitos das minorias fazem referência ao termo “nacional”¹¹⁴ dando a oportunidade aos Estados de limitar o alcance da definição de minoria¹¹⁵.

Terminados os elementos objetivos, é necessário esclarecer em que consiste o critério subjetivo tendo em que conta a importância supramencionada. Este é definido pela “vontade dos membros de um grupo em preservar as suas próprias características”.

¹¹⁰ Thornberry, Patrick – “International law and the rights of minorities”, p. 161.

¹¹¹ CDH, Comentário Geral nº23 “Direitos das Minorias” (artigo 27.º) para. 7.

¹¹² Comentário Geral nº23: artigo 27.º (direitos das minorias) para. 5.1; encontra-se justificação desta premissa no artigo 2º/1 “Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios (...)”.

¹¹³ Ibidem para. 5.1.

¹¹⁴ CQ (1995) - artigo 3.º/1 “Qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional (...)”; Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (1992) - artigo 2.º/1 “As pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (...)”.

¹¹⁵ Khan, Borhan Uddin e Rahman, Muhammad Mahbubur “Protection of Minorities: Regimes, Norms and Issues in South Asia” – Cambridge Scholars publishing, 2012, p. 5.

De acordo com Capotorti, se a existência desta vontade tivesse que ser formalmente determinada antes da aplicação do artigo 27.º PIDCP, existiriam motivos para rejeitar a recusa do Estado em proteger estes indivíduos com a justificação de os próprios não pretenderem preservar as suas diferenças. Fora isso, esta vontade é manifesta quando se verifica a manutenção de diferentes características, pelo grupo, ao longo do tempo. O autor acrescenta que, uma vez estabelecida a existência de um grupo com identidade própria, é acrescido o fator “solidariedade”, sendo necessário uma vontade comum em manter as diferentes características¹¹⁶. Por outro lado, críticos defendem que este elemento é restritivo no sentido em que apenas tem em conta as minorias que, por vontade própria, são minorias. Ou seja, este elemento exclui aquelas cuja ambição é assimilar¹¹⁷ os valores, práticas e crenças de um grupo majoritário. Deste modo, a questão que resulta é de saber como se definem estes grupos¹¹⁸.

Com a problemática das minorias na agenda internacional, no seio do CdE prendia-se a elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) relativo aos direitos das pessoas “pertencentes a minorias nacionais”. Em 1973, o Comité de Peritos encarregue chegou à conclusão que “(...) na maioria dos casos uma “minorias nacional” constitui, também, uma minorias étnica, linguística ou religiosa. Por outro lado, é claro que existem certas minorias étnicas, linguísticas e religiosas que não constituem minorias nacionais (...). Estes diferentes fatores ilustram a dificuldade em encontrar uma definição aceite pelos Estados, sendo que existem dificuldades em elaborar uma definição satisfatória para todos”¹¹⁹. Em consequência, entenderam que não era legalmente necessária uma definição prevista num protocolo adicional¹²⁰. Não obstante, em 1990 a APCE, através da Recomendação 1134, elaborou um primeiro entendimento sobre “minorias nacional” cujo propósito era a transmissão ao CM. De acordo com o documento, minorias é “um grupo separado ou distinto, bem definido e estabelecido no território de um Estado, cujos membros são nacionais e

¹¹⁶ Capotorti, Francesco “Study on the right of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities”, para. 567 (em conformidade com o artigo 27.º PIDCP).

¹¹⁷ Consultar capítulo III, p. 60.

¹¹⁸ Khan, Borhan Uddin e Rahman, Muhammad Mahbubur “Protection of Minorities: Regimes, Norms and Issues in South Asia”, p. 7.

¹¹⁹ Relatório do Comité de Peritos de Direitos Humanos para o CM, DH/EXO (73), 47, 9 Nov. 1973.

¹²⁰ F. Benoit-Rohmer, “The minority question in Europe: Towards a coherent system of protection of national minorities” p.36.

apresentam uma religião, língua ou outras características distintas da maioria da população”. Em 1991, a Comissão de Veneza (Comissão)¹²¹ propôs a criação de uma Convenção Europeia sobre a proteção das minorias que incluiria uma definição exata do conceito. De acordo com a Comissão, “para efeitos deste texto, “minorias” deve significar um grupo menor que o resto da população de um Estado, cujos membros, embora nacionais desse Estado tenham características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes da restante população, e que são guiadas pelo desejo de preservar a sua cultura, tradições, religião ou língua”¹²². Inspirado no Documento de Copenhaga (1990), a Comissão acrescentou que pertencer a um grupo minoritário é uma questão de escolha individual. Outra recomendação¹²³ da APCE, solicitou ao CM que adotasse um Protocolo adicional à CEDH, onde apresentava no seu artigo 1.º uma explicação do termo minoria. De acordo com a recomendação, a expressão “minorias nacionais” do artigo 1.º refere-se a um grupo de pessoas que: “a. reside no território de um Estado e são cidadãos do mesmo; b. mantêm uma relação duradoura com o Estado; c. apresentam características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas distintas; d. são suficientemente representados independentemente de ser num número inferior ao da restante população de um Estado ou região desse Estado; e. pretendem preservar, em conjunto, aquilo que constitui a sua identidade comum, incluindo a sua cultura, tradições, religião e língua”. Esta proposta foi alvo de críticas no sentido em que requer, não só uma forte ligação ao Estado, mas também a nacionalidade do mesmo, além de que define o critério subjetivo como a “preocupação em preservar a identidade minoritária”¹²⁴. Em consequência, este projeto de protocolo foi rejeitado pelo CM a 26 de Junho de 1999 pois continha elementos impossíveis de consenso entre os Estados¹²⁵. Em consequência, é de realçar a dificuldade desta questão pois, apesar dos esforços suprarreferidos, foi impossível chegar a uma conclusão. Reflexo disso é a não existência de definição a despeito de “minorias” na

¹²¹ Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (ou Comissão de Veneza) é um órgão consultivo do CdE composto por peritos em Direito Constitucional. Foi criado após a queda do muro de Berlim em 1990 devido à necessidade de assistência constitucional na Europa Central e Leste. Mais informações https://www.venice.coe.int/webforms/pages/?p=01_presentation.

¹²² Comissão Europeia para a Democracia através do Direito “Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities”, CdE, CDL (91)7, 1991.

¹²³ Recomendação 1201(1993).

¹²⁴ Tavani, Claudia “Collective Rights and the Cultural identity of the Roma: A case study of Italy”, p. 54.

¹²⁵ Doc. 8306 (comunicação) “Recomendação da Assembleia – respostas do Comité de Ministros”.

Convenção Quadro sobre a Proteção das Minorias Nacionais (CQ), por conseguinte, peritos explicam que, a situação das minorias difere de Estado para Estado e é inconcebível elaborar uma definição que englobe todas as minorias existentes¹²⁶.

Em jeito de conclusão, é notória a preocupação, ao longo do tempo, da Comunidade Internacional em solucionar a problemática da definição de “minoría”. Não obstante, e apesar de todas as orientações e esforços levados a cabo a nível da ONU, CdE ou a nível académico, a noção permanece em aberto. Afinal, o que falta considerar para a concluir? Pode dizer-se que, grande parte do impasse sentido é da exclusiva responsabilidade dos Estados. Justificações, encontram-se na base de questões políticas e económicas insolucionáveis e o receio de poder vir a ter obrigação de proteção perante qualquer grupo que se considere minoritário. Esta dificuldade apresenta-se como uma espada de dois gumes em que, por um lado, o Estado tem de garantir a proteção e recursos para os seus nacionais e, por outro, indivíduos pertencentes a minorias veem os seus direitos violados, derivado da não aplicação do artigo 27.º do PIDCP. É de máxima urgência a elaboração de uma definição que permita aos Estados uma fácil identificação de um grupo minoritário e lhes retire a arbitrariedade em decidir quem faz parte ou não de uma minoria. Afinal de contas, há que respeitar o artigo 1.º da DUDH.

2.2.1. Minorias e Povos indígenas

Em jeito de resumo, é pertinente fazer a distinção entre minorias e povos indígenas de modo a esclarecer as suas diferenças e descortinar o porquê de não serem alvo dos mesmos instrumentos internacionais.

Tal como os grupos minoritários, a existência de povos indígenas é estabelecida pela Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas¹²⁷. Este instrumento, não contém, igualmente, qualquer referência à definição de Povos Indígenas¹²⁸, apesar de a Comunidade Internacional identificar as suas características e elaborar propostas de definição. Contudo, interessa apresentar aquela que encontra apoio

¹²⁶ Tavani, Claudia “Collective Rights and the Cultural identity of the Roma: A case study of Italy”, p. 55. Questão desenvolvida infra, capítulo IV.

¹²⁷ Adotada pela Assembleia Geral em 2007 com uma maioria de 144 Estados. Mais informação em <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>.

¹²⁸ Mesma justificação da não existência de definição de “minoría”.

por parte da Comunidade Internacional, da autoria de José R. Martínez Cobo¹²⁹. Segundo Cobo, povos indígenas são:

“Povos, comunidades e nações indígenas serão aqueles que, tendo uma continuidade histórica com sociedades pré-invasão e pré-coloniais que se desenvolveram nos seus territórios, se consideram distintos de outros setores das sociedades agora prevalentes nesses territórios ou em parte deles. Atualmente, representam setores não dominantes da sociedade e estão determinados em preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras os seus territórios ancestrais e a sua identidade étnica, com base da sua existência continuada como povos, de acordo com os seus próprios padrões culturais, instituições sociais e sistemas jurídicos”.¹³⁰

A similitude entre estes povos e os grupos minoritários é inegável no que respeita à posição não dominante, diferente cultura, língua ou religião e o desejo de manter as suas diferenças. Porém, apesar de poderem existir situações em que os povos indígenas se encontram numa situação de minoria e vice-versa, os grupos minoritários não têm, necessariamente, uma forte ligação “ancestral, tradicional e espiritual¹³¹” com as terras e territórios que são habitualmente associados à identificação destes povos.

No que concerne aos direitos, as minorias sempre reclamaram a sua existência como um grupo protegido, nomeadamente no que respeita ao reconhecimento da sua identidade, direito à participação política e a salvaguarda das suas diferenças. Por seu turno, os povos indígenas reclamavam os mesmos direitos, mas defendiam, também, o reconhecimento de direitos em relação à terra, autodeterminação e participação nos processos de decisão que lhes digam respeito¹³². Este último ponto, conta com o apoio da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas na medida em que requer que os “Estados consultem e cooperem com os povos indígenas de modo a obter o seu consentimento livre e informado antes de realizar atividades de desenvolvimento que causem impacto sobre eles”¹³³.

¹²⁹ Ex. Relator Especial da Subcomissão sobre a Prevenção da discriminação e Proteção das Minorias (1987) no seu “Estudo sobre o problema da discriminação contra povos indígenas.

¹³⁰ José R. Martínez Cobo, Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, ONU Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, 1987, p. 379.

¹³¹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner – OHCHR - Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. 2010) 54, p. 4.

¹³² <https://www.right-to-education.org/issue-page/marginalised-groups/minorities-and-indigenous-peoples>

¹³³ Preâmbulo.

Em suma, este ponto serve para esclarecer as diferenças e semelhanças entre ambos os povos na medida em que, muitas vezes, são tratados da mesma forma. É sempre importante lembrar que ambos têm necessidades de proteção especiais diferentes e que, por mais semelhantes que pareçam, existe uma linha ténue que os separa.

III. Direitos Humanos das Minorias no âmbito do Conselho da Europa

Delimitado o objeto do presente trabalho, é relevante, de seguida, explicar o porquê da necessidade de surgirem direitos “especiais” para estes grupos no sistema de DH. Posteriormente, focar o estudo na Convenção Quadro do Conselho da Europa sobre a Proteção das Minorias Nacionais (CQ) mencionando a sua criação e os mecanismos de proteção concedidos pela mesma, não esquecendo o papel dos Estados na promoção e proteção dos direitos destes grupos e os entendimentos do Comité Consultivo que garante a aplicabilidade da Convenção nos Estados signatários.

1. Direitos Humanos e Direitos das Minorias

De acordo com a ONU, DH são “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana”¹³⁴. Ou seja, são direitos garantidos internacionalmente, juridicamente protegidos, universais e centrados na dignidade da pessoa humana.

Sentimentos como a discriminação, xenofobia e preconceito dominam, cada vez mais, a Sociedade e, conseqüentemente, é responsabilidade dos Estados evitar a sua proliferação. Sabendo que a diferença é conotada negativamente, é essencial uma proteção especial destes grupos que se assumem de diferentes. Neste contexto, o sistema de DH foi evoluindo no sentido de conseguir prover ainda mais proteção a grupos de indivíduos mais vulneráveis.

Os DH das minorias constituem uma importante parte do sistema de DH e, ao contrário dos últimos, não se centram no indivíduo em si, mas em grupos que podem exigir medidas especiais para a garantia do gozo dos seus direitos. Uma proteção acrescida é imprescindível pois, nos casos em que o grupo minoritário apresenta uma posição não dominante¹³⁵ na sociedade podem ser negados direitos como a igualdade de tratamento ou a igualdade de tratamento perante a lei, participação política e económica. Ademais, importa relacionar o princípio da segurança humana¹³⁶ no que respeita aos DH

¹³⁴ De acordo com Raquel Tavares (2012, Direitos Humanos – de onde vêm o que são e para que servem?), citando Guia do Formador para Formação em Direitos Humanos das forças policiais (2002), p. 16.

¹³⁵ Consultar capítulo II, p.21.

¹³⁶ Resolução da Assembleia Geral da ONU nº66/290, adotada a 10 de Setembro de 2012.

das minorias no sentido de assegurar o “direito a viver sem medo”. Isto porque, nunca é demais recordar que a Europa foi palco das maiores atrocidades da História da Humanidade no que respeita a grupos minoritários¹³⁷.

O CdE nasceu no rescaldo da II Grande Guerra¹³⁸ com o intuito de evitar futuros conflitos e sarar as feridas de uma Europa dividida. Os países fundadores¹³⁹ ambicionavam uma união entre Estados através da cooperação e, acima de tudo o compromisso dos EM e dos seus nacionais aos princípios de uma Democracia pluralista, Direitos Humanos e Estado de Direito¹⁴⁰. Nos últimos 70 anos, o CdE tem vindo a contribuir para a União e Cooperação entre Estados Europeus e a garantir a maior e imutável característica do continente Europeu: a diversidade cultural e de tradições dos seus indivíduos assim como a diversidade de etnias, religião e línguas.

A matéria de Proteção das Minorias Nacionais sempre constou da agenda do CdE. Porém, o ponto de partida para a criação de uma proteção efetiva foi com o “colapso de regimes comunistas Europeus, nacionalismos extremos e conflitos em certas partes da Europa”¹⁴¹. Os perpetradores desta ideologia seguiam uma política totalitária através da alteração arbitrária de fronteiras com base em critérios étnicos e do assassinio, sem piedade, pelos mesmos motivos. A desagregação da Jugoslávia constitui exemplo disso, pois resultou em vários conflitos armados que levaram a cabo limpezas étnicas.

Em 1994 o CM adotou a CQ. Este constitui o primeiro instrumento juridicamente vinculativo que tem como objeto a proteção das minorias nacionais. Aberto a assinatura em 1995, a CQ entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 1998, após a ratificação de 12 Estados¹⁴². Atualmente conta com 39 ratificações, um Acordo de Monotorização Especial

¹³⁷ Exemplos como a II Grande Guerra com a perseguição do povo Judeu e Cigano. Recentemente, o genocídio da minoria muçulmana, os chamados Bosníacos na Bósnia-Herzegovina.

¹³⁸ O CdE foi criado a 5 de Maio de 1949.

¹³⁹ Reino Unido, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suécia, Dinamarca, Irlanda.

¹⁴⁰ Três pilares base do CdE, capítulo I.

¹⁴¹ <https://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet> (consultado 29 de Março 11:05).

¹⁴² Por ordem de ratificação: Roménia, Espanha, Eslováquia, Hungria, Chipre, Moldávia, São Marinho, Estónia, Macedónia do Norte, Alemanha, Dinamarca, Finlândia.

com o Kosovo¹⁴³. Apenas 4 Estados Europeus não assinaram e outros 4 não ratificaram¹⁴⁴. Concebido como um instrumento vivo, a CQ deve ser interpretada de forma dinâmica de acordo com a evolução da sociedade e do seu entendimento pelos DH. Além disso, o seu carácter de “Convenção Quadro”¹⁴⁵ não cria obrigações, contudo, os relatores do instrumento optaram por “disposições programáticas que estabelecem princípios e objetivos que devem guiar os EP na proteção dos grupos minoritários”¹⁴⁶. Sendo assim, a realização destes princípios e objetivos deve ocorrer a nível interno através da adoção de legislação interna que cumpra com os objetivos da CQ. Ou seja, os Estados têm liberdade para adaptar essa legislação às suas circunstâncias de modo a implementar a CQ de boa fé e com a garantia de que resulte numa proteção eficaz para os interessados.

2. O Direito à Autodeterminação

Antes de aprofundar o estudo da CQ é fundamental reunir algumas noções sobre um princípio fundamental de Direito Internacional: o direito à autodeterminação.

Conhecido desde a Paz de Versailles¹⁴⁷, este conceito caracteriza-se pelo “direito de grupos coesos (povos¹⁴⁸) escolherem para si próprios uma forma de organização política e a sua relação com outros grupos. Esta escolha pode consistir na independência como Estado, na associação com outros grupos formando um Estado federal, ou na autonomia ou assimilação formando um Estado unitário”¹⁴⁹. A primeira aparição deste conceito num

¹⁴³ Assinado com a Missão Administrativa Interina ONU no Kosovo em 2004. Este acordo deve ser entendido de acordo com a Resolução do Conselho de Segurança da ONU 1244 sem prejuízo do estatuto político do Kosovo.

¹⁴⁴ Bélgica, Grécia, Islândia e Luxemburgo apenas assinaram e Andorra, França, Mónaco e Turquia não assinaram nem ratificaram. Consultar em https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=AsZk9qMG.

¹⁴⁵ Derivado do facto de existirem diferentes aproximações do conceito de minoria nos Estados-membros do CdE.

¹⁴⁶ Council of Europe - the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. 8 (1994) p.2.

¹⁴⁷ Consultar capítulo II, p.11.

¹⁴⁸ De acordo com Bacelar Gouveia, povo e caracteriza-se pelo “conjunto de pessoas que se ligam por um vínculo de cidadania” (Gouveia, Bacelar “Manual de Direito Internacional Público” 3ª edição p. 518). Já para Ferreira de Almeida, constitui um conjunto de indivíduos que estão ligados por laços culturais, étnicos, religiosos, linguísticos” (Almeida, Francisco Ferreira “Direito Internacional Público” p.204).

¹⁴⁹ Bronwlie, Ian “Princípios de Direito Internacional Público” p. 618.

instrumento legal foi na CNU¹⁵⁰ e, hoje em dia é parte integrante de inúmeros instrumentos jurídicos internacionais¹⁵¹.

Este direito é interpretado de uma forma ampla e visa satisfazer as pretensões do grupo que o reivindica e, por outro lado, proteger a soberania e integridade territorial dos Estados. Desta forma, a Comunidade Internacional entende que a autodeterminação tem um aspeto externo que consiste no direito dos povos em escolher a sua própria soberania e estar livre de qualquer coerção externa ou domínio alheio. E, por outro lado, o aspeto interno que consiste no direito à participação do povo no processo político de um Estado que implica o direito de decidir livremente o sistema político, a forma de governo assim como o sistema económico e o desenvolvimento dentro das fronteiras de um Estado¹⁵². No entendimento do CDH, a realização deste conceito é uma condição essencial para a garantia e observância dos DH. E por essa razão encontra-se estrategicamente positivado na lei, em ambos os Pactos¹⁵³, numa disposição inicial¹⁵⁴ segundo o qual “todos os povos” têm o direito legal de definir o seu estatuto político, a liberdade de desenvolvimento, de usar os seus próprios recursos económicos ou naturais, manter a forma social e cultural da sua vida sem nenhuma ingerência externa.¹⁵⁵

Conhecidos alguns traços gerais deste direito, cabe mostrar se os grupos minoritários também o gozam. Na lógica, sendo um DH a primeira resposta seria sim. No entanto, a resposta é negativa e tem o fundamento de que este direito está apenas reservado aos

¹⁵⁰ A CNU foi assinada a 16 de junho de 1945, após a II Guerra Mundial e entrou em vigor a 24 de Outubro de 1945. O princípio da autodeterminação encontra-se nos artigos 1.º e 55.º.

¹⁵¹ CNU (artigo 1 n.º2), PIDCP (artigo 1.º), Pacto Internacional sobre os direitos económicos sociais e culturais (PIDESC)(artigo 1.º), Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (artigo 20.º n.º1), Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios de Direito Internacional sobre Relações Amistosas e Cooperação entre Estados (artigo 1.º e 5.º), Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão da Independência aos países e povos coloniais (para.2).

¹⁵² Trifunovska S, “One theme in two variations – self-determination for minorities and indigenous peoples”. *International Journal of Minority and Group Rights* p. 182.

¹⁵³ PIDCP e PIDESC.

¹⁵⁴ CDH, Comentário Geral n.º12 “o Direito à Autodeterminação”, para.1.

¹⁵⁵ Tinatin Tsanova “Do minorities have the right to self-determination? Comparative Analysis of Kosovo and Chechnya”, *Central European University*, 2011 p.11.

povos¹⁵⁶. Justificação é encontrada na terminologia de ambos os Pactos¹⁵⁷ que sugerem o gozo deste princípio apenas pelos povos. Por sua vez, os peritos do CDH no Comentário Geral nº23, foram objetivos e mostraram que “o PIDCP traça uma distinção entre o direito à autodeterminação e os direitos protegidos no artigo 27.º. O primeiro expressa um direito pertencente aos “povos” e encontra-se na parte I deste instrumento separado dos outros direitos”¹⁵⁸.

Este entendimento também se encontra, implícito, na CQ. Atentando ao artigo 2.º, última parte “(...) no respeito pelos princípios de boa vizinhança, relações amistosas e cooperação entre os Estados.” Esta referência é inspirada na Declaração das Nações Unidas sobre Princípios da Lei Internacional respeitantes às Relações de Amizade e Cooperação entre Estados¹⁵⁹ e foi inserida com um propósito. O objetivo dos relatores da CQ é o de relembrar aos Estados que apresentem indivíduos nacionais de outros Estados e que consequentemente, estes últimos, formem uma minoria¹⁶⁰ de se absterem, no momento de adoção de medidas em favor dessas minorias, de qualquer ato que implique o exercício do poder soberano no território de outro Estado ou discriminação entre pessoas pertencentes a essa minoria nacional e outros nacionais do Estado onde residem. Todavia, o Direito Internacional não desconsidera o facto de os grupos minoritários também poderem vir a ser abrangidos pela definição de “povo”¹⁶¹. Mas, essa abertura é dada a minorias nacionais que, devido à sua “maioria numérica” numa parte do território de um determinado Estado se qualificam como tal¹⁶².

¹⁵⁶ Thornberry, Patrick, “International law and the rights of minorities” p. 14.

¹⁵⁷ Os pactos são o PIDCP e PIDESC. A CNU também apresenta o mesmo termo: “(...) autodeterminação dos povos (...)”.

¹⁵⁸ Comentário Geral nº23: artigo 27.º (direitos das minorias) para.3.1.

¹⁵⁹ Adotada pela Assembleia Geral a 24 de Outubro de 1970.

¹⁶⁰ Em inglês, o nome dado a estes Estados é: kin-state e as minorias nele residentes denominam-se de “kin-minorities”. Clarificação no ponto 4.1 “direito à autoidentificação”.

¹⁶¹ Ver supra rodapé 148.

¹⁶² Hofmann, Rainer, “Commentary of article 2.º of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p. 89.

Por sua vez, o parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça (adiante TIJ) no que respeita à situação do Kosovo¹⁶³ levantou questões adicionais relativas à lacuna terminológica entre os termos "pessoas" e "minorias".

Em certas circunstâncias, é de realçar que o Direito Internacional não desconsidera o facto de os grupos minoritários também poderem, de certa forma, atingir o estatuto de “povo”. No caso do Kosovo, a minoria Albanesa, dentro da Sérvia, atingiu o estatuto de “povo”. Alguns estudiosos acrescentam que, os grupos minoritários podem alcançar este estatuto se estiverem sujeitos a abusos de DH, como era o caso. Hoje em dia, é cada vez mais comum apoiar esse entendimento, já que após o vago parecer consultivo do TIJ em relação à declaração de independência de Kosovo, pode ser interpretado no sentido em que o direito de emitir uma declaração de independência não pertence apenas aos “povos”, mas também às “minorias”¹⁶⁴.

Desta forma, é de concluir que aos grupos minoritários não está reservado o direito à autodeterminação. Por detrás desta formulação, também se encontra a impraticabilidade de todos os grupos existentes, determinarem o “seu estatuto político e dedicam-se livremente ao seu desenvolvimento económico, social e cultural”. Porém, em situações extremas de constantes violações de DH, as pessoas pertencentes a uma minoria nacional podem enquadrar-se na definição de “povo” e gozar deste direito.

3. Falta de definição de Minoria na Convenção Quadro para a Proteção de Minorias Nacionais

Tal como referido supra, tem vindo a ser impossível conceber uma definição de “minorias” que satisfaça os visados. O mesmo se passa a nível regional e, em consequência não existe disposição na CQ que consagre tal definição.

Apesar dos elementos elaborados por Capotorti¹⁶⁵ serem inspiração, ainda subsistem questões que constituem obstáculos à elaboração de uma definição fixa e completa. A primeira questão passa por saber se é necessário que o grupo resida em determinado Estado durante um período mínimo de tempo. Ou seja, que existam ligações históricas

¹⁶³ Advisory opinion in accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, 22 Julho 2010.

¹⁶⁴ Tsanova, Tinatin, “Do minorities have the right of self-determination? Comparative analysis of Kosovo and Chechnya”, Central European University 2011 p.17.

¹⁶⁵ Consultar capítulo II p. 21 a 23.

entre o grupo e o Estado. A outra questão é a de saber se é necessário que os indivíduos pertencentes a uma minoria sejam nacionais de determinado Estado.

Sendo assim, os relatores da CQ optaram por uma “abordagem pragmática perante a impossibilidade de chegar a uma definição suscetível de apoio global de todos os EM do CdE”¹⁶⁶. E, por sua vez, os próprios EP da CQ anexaram declarações aos seus instrumentos de ratificação com a indicação do seu entendimento de minoria¹⁶⁷. Consequentemente, derivado desta margem de liberdade, os Estados conseguiram limitar a amplitude das suas obrigações promovendo a proteção dos grupos minoritários “tradicionais”, deixando de parte os “novos” grupos. Por outras palavras, apenas protegem aqueles que têm uma ligação histórica com o Estado onde residem e são nacionais do mesmo, acabando por excluir os migrantes e os não cidadãos¹⁶⁸.

Por último, é de atentar à flexibilidade deste instrumento vivo, sendo que a não existência de uma definição fixa e rígida permite a adaptabilidade dos EP relativamente às minorias existentes nos seus territórios.

4. Promoção e Proteção dos Direitos das Minorias

O Comité Ad Hoc para a Proteção das Minorias (CAHMIN), constituído especificamente para a elaborar o esboço da CQ, incumbiu o CM de “velar pela aplicação da CQ”¹⁶⁹. Este último, por sua vez, “quando procede à avaliação da adequabilidade das medidas tomadas pelas Partes para dar aplicação aos princípios enunciados na Convenção (...), é assistido por um Comité Consultivo¹⁷⁰”.

¹⁶⁶ Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report p.3.

¹⁶⁷ Alemanha, Áustria, Dinamarca, Eslovénia, Estónia, Macedónia do Norte, Polónia, Suécia, Suíça.

¹⁶⁸ Hofmann Rainer, Malloy Tove H., Rein Detlev, “Introduction” of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p. 16.

¹⁶⁹ Artigo 24.º da CQ.

¹⁷⁰ Artigo 26.º n.º1 da CQ.

O Comité Consultivo (doravante CC)¹⁷¹ é um comité independente constituído por peritos¹⁷² que são responsáveis pela avaliação da implementação da CQ nos EP. Esta avaliação ocorre, principalmente, através da análise de relatórios periódicos dos Estados¹⁷³, visitas e reuniões com Governos e Representantes de Minorias¹⁷⁴. No final, o CC adota um parecer em relação ao Estado em questão. No que lhe compete, o CM considera os relatórios dos Estados e os pareceres do CC antes da adoção das suas conclusões e, se achar necessário adota recomendações sobre a implementação da CQ¹⁷⁵.

Sendo que um dos objetivos da CQ é a garantia de um clima de tolerância e diálogo na sociedade, onde o “direito a ser diferente” é protegido e afirmado, na qualidade de guardião, o CC defende e incita à implementação destes objetivos.

Os tópicos que se seguem pretendem demonstrar como vigoram os mecanismos da CQ na promoção e proteção dos direitos dos indivíduos pertencentes a minorias. A começar pelo “direito à autoidentificação” e a terminar na implementação da CQ nos EP.

No desejo de criar uma sociedade mais inclusiva e coesa, é importante ter em conta a qualidade de Ser Humano independentemente das diferenças.

4.1.O direito à “autoidentificação”

Consagrado no artigo 3.º da CQ, o direito à autoidentificação constitui pedra angular dos direitos das Minorias. É através desta disposição que se determina o âmbito da CQ no que respeita à identificação dos beneficiários (nº1) e a natureza dos direitos das

¹⁷¹ As Regras sobre os Mecanismos de Monitorização do CC foram elaborados por um Comité Ad Hoc sobre o Mecanismo de Implementação da CQ. Estas regras ficaram consagradas na Resolução (97)10 (emendada em 2009 pela Resolução CM/Res (2009), apenas nos para. 26 e 27). Rein, Detlev “Commentary of Articles 24-26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” em Framework Convention of the Protection of National Minorities, a commentary p. 326.

¹⁷² 18 peritos independentes eleitos por um período de 4 anos que devem ter conhecimento especializados na área dos Direitos das Minorias de acordo com a Resolução (97) 10 do Comité de Ministros.

¹⁷³ Os relatórios são apresentados dentro de um ano a contar da data da Ratificação da Convenção (artigo 25.º nº1 e 2) e, a cada cinco anos após a apresentação do primeiro (Resolução (97) 10 para.21).

¹⁷⁴ Organizações Internacionais, Provedor de Justiça, Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e, também representantes da sociedade civil. Rein, Detlev “Commentary of Articles 24-26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention of the Protection of National Minorities, a commentary p. 326. Capítulo IV rodapé 412, no que respeita à primeira visita do CC a Portugal.

¹⁷⁵ Resolução 97 (10) para. 24.

minorias (nº2)¹⁷⁶, deixando, ao mesmo tempo, espaço para a manutenção da sua característica de instrumento vivo.

Ademais, este artigo pode ser interpretado de duas perspetivas: sistemática e prática. Em termos sistemáticos, a disposição indica os princípios e disposições em que os Estados se devem fundamentar para descortinar quem deve gozar dos direitos proclamados na CQ. Deste modo, não impõe uma definição rígida, e necessita da cooperação entre os Estados para a implementação do instrumento, baseando-se nas circunstâncias específicas de cada minoria. Por outro lado, a praticabilidade da CQ manifesta-se na alínea 2 do artigo, no sentido em que exprime a imensidão destes direitos. Ou seja, confronta a dimensão individual e coletiva dos direitos das minorias e demonstra tremendo impacto na interpretação e implementação da CQ, pois as posições minoritárias podem alterar e evoluir ao longo do tempo. Desta forma, apoia uma “interpretação flexível, contextual e evolutiva dos direitos estabelecidos na Convenção e impõe essa interpretação”¹⁷⁷.

Atente-se agora ao nº1 do artigo 3.º:

“Qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional tem o direito de escolher livremente ser, ou não, tratada nessa qualidade, nenhum prejuízo podendo resultar dessa escolha ou do exercício dos direitos que dela decorram”.

Como a própria norma consagra, é aplicada a todos os indivíduos pertencentes a uma minoria nacional que têm a faculdade “de escolher livremente” se pretendem ou não ser “tratadas nessa qualidade”¹⁷⁸. Todavia, esta escolha não deve ser arbitrária e tem de obedecer a critérios objetivos “relevantes da sua identidade” que estão ligados à escolha

¹⁷⁶ Marsal, Stéphanie, Palermo, Francesco “Commentary of Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention of the Protection of National Minorities, a commentary p. 93.

¹⁷⁷ Idem. Ainda no que respeita ao nº2 do artigo é indispensável referir o entendimento dos relatores da CQ relativamente à palavra “outras” na seguinte disposição: “(...) podem exercer, individualmente, ou em comum com outras (...)”. Neste caso, a palavra deve ser interpretada no sentido mais extenso possível, no sentido de englobar “pessoas pertencentes à mesma minoria, a uma outra minoria nacional ou à maioria”. Por sua vez, o CC (<https://www.coe.int/en/web/minorities/advisory-committee>) veio esclarecer que existe uma panóplia de direitos que apenas fazem sentido se exercidos em “comum”, daí a expressão “individualmente ou em conjunto” (liberdade de associação e participação).

¹⁷⁸ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p.7.

subjetiva da pessoa¹⁷⁹, variando de Estado para Estado. Porém, existem raras exceções em que se questiona a “autoidentificação”. O CC identificou estes casos como o desejo de obter uma vantagem ou benefícios provenientes desses direitos que levam a uma diminuição do gozo por quem usufrui deles por direito¹⁸⁰. Na Hungria¹⁸¹ reportou-se um destes casos. Indivíduos não pertencentes a minorias, através da abertura do sistema eleitoral, foram eleitos para representantes das mesmas. Neste caso, foi violado o princípio da boa fé e provido acesso à representação política a pessoas que não apresentavam qualquer conexão com as minorias.

Já é dado adquirido que os EP têm discricionariedade para apreciar os princípios e disposições consagrados na CQ, isto porque existem várias diferenças históricas, socioeconómicas e demográficas em cada território.

O critério objetivo não é exceção, e os Estados fizeram jus à sua autoridade. Através de declarações no ato da ratificação, “especificaram os critérios que devem ser cumpridos¹⁸², os grupos que devem ser abrangidos¹⁸³ ou que não conheciam formalmente minorias”¹⁸⁴. Não obstante, é importante referir que este critério “não constitui elemento de definição” já que, a “autoidentificação” começa com a livre decisão individual da pessoa. Semelhantes aos critérios invocados por Capotorti¹⁸⁵, o CC realça, no seu Comentário Geral nº4, que maioria dos Estados-parte da CQ identificou na sua legislação

¹⁷⁹ Council of Europe - Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, para. 35. Neste caso, a escolha subjetiva é a vontade do individuo fazer parte de um grupo minoritário ou não (consultar capítulo II p.23).

¹⁸⁰ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p.7.

¹⁸¹ Primeiro ciclo de monitorização, para.52.

¹⁸² Áustria, Estónia, Latvia, Luxemburgo, Polónia, Suíça.

¹⁸³ Albânia, Alemanha, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Holanda, Macedónia do Norte, Noruega, Suécia.

¹⁸⁴ Liechtenstein, Luxemburgo, Portugal, São Marinho. Marsal, Stéphanie, Palermo, Francesco “Commentary of Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention of the Protection of National Minorities, a commentary p. 98.

¹⁸⁵ Consultar capítulo II p.21 a 23.

interna¹⁸⁶: reconhecimento formal¹⁸⁷, nacionalidade, duração da residência, territorialidade (e números substanciais¹⁸⁸), apoio de “Estados-parentes” (ou kin states)¹⁸⁹ e, por último a diferença em relação à restante população. Importa dar especial esclarecimento ao critério nacionalidade atendendo às incertezas que coloca, em especial, devido ao próprio nome da CQ. O CC condena os EP da CQ que apenas consideram os grupos minoritários nacionais pois, muitos outros são excluídos do acesso aos seus direitos. Salienta, também, que a inclusão deste critério poderá ter “um efeito restrito e discriminatório” tendo em conta que indivíduos deslocados por consequência de conflitos armados encontram bastantes dificuldades em obter a nacionalidade de um Estado. Alerta, também, para o Relatório da Comissão de Veneza intitulado de “*Non-citizens and*

¹⁸⁶ Marsal, Stéphanie, Palermo, Francesco “Commentary of Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention of the Protection of National Minorities, a commentary p. 98. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), para. 27-38.

¹⁸⁷ O CC notou que os EP apenas garantem os direitos consagrados na CQ no caso de reconhecerem formalmente minorias no seu território. Este critério é alvo de várias críticas pois, o CC entende que o acesso aos direitos das minorias não depende de um reconhecimento formal, mas sim da vontade do indivíduo em manter as suas características diferentes da restante população (autoidentificação). Destaca a iniciativa da Finlândia (1º Relatório de Estado p.7) em reconhecer explicitamente a impraticabilidade de confiar num reconhecimento formal para a aplicação dos direitos das minorias. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 12.

¹⁸⁸ A noção “números substanciais” está ligada ao critério da territorialidade que se encontra nos artigos 10.º/2, 11.º/3 e 14.º/3 da CQ. A interpretação feita pelos Estados passa pelos “acordos compactos”. Estes acordos preocupam o CC, pois o limitam o acesso de direitos a minorias que vivem dispersas. O CC destaca que este critério não pode ser impeditivo de acesso aos direitos, como tem vindo a ser feito com a comunidade Cigana. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4) p.14 e 15.

¹⁸⁹ De acordo com o Comité de Peritos sobre questões relacionadas com a proteção das minorias nacionais (DH-MIN), “as minorias nacionais podem ser protegidas unilateralmente pelo Estado em cujo território vivem, que se designa como “Estado de origem”, ou pelo Estado com o qual ainda identificam, até certo ponto, o chamado Estado parente (kin-state)”. The protection of national minorities in the case-law of the European Court of Human Rights, 7th meeting p.2, para.1

*Minority Rights*¹⁹⁰” que apresenta argumentos para a derrogação, por parte dos Estados, deste critério¹⁹¹. Na adoção dos pareceres relativos à Croácia e Bósnia-Herzegovina, a Comissão constatou que a restrição da noção de minoria a cidadãos de um Estado “afasta-se das tendências do Direito Internacional, nomeadamente do artigo 27.º do PIDCP”. Assim, em pareceres subsequentes, esta última relembra que “nenhuma norma internacional vinculante proíbe o requisito da cidadania, mas encoraja os Estados a retirar tal exigência da sua legislação uma vez que isso estaria mais de acordo com o propósito da proteção das minorias nacionais”¹⁹².

No entendimento do Alto Comissário para as minorias nacionais da OSCE:

“A cidadania não é uma base sobre a qual, a priori, se exclui o gozo dos direitos das minorias. De facto, tanto a filosofia como o direito internacional dos DH conferem direitos às minorias com base em necessidades e desejos específicos e diferenciados que se relacionam com todos os seres humanos dentro da jurisdição do Estado, precisamente em contradição com a distinção cidadão / estrangeiro. Há poucos direitos, incluindo especificamente os direitos das minorias, que estão de alguma forma ligados ao conteúdo da cidadania - certos direitos de participação política a nível estadual e o direito de retornar ao país. Consequentemente, a posição formal de alguns Estados de que os não-cidadãos não têm direito aos direitos das minorias per se não está de acordo com o ímpeto ou a lógica essencial dos DH”¹⁹³.

Desde a formulação deste entendimento que OSCE não evoca o critério da nacionalidade aquando do tratamento de questões de direitos das minorias.

Quanto à ONU, como referido supra no comentário geral nº23 a respeito do artigo 27.º, o CDH considerou no parágrafo 5.1 que:

“Os termos usados no artigo 27.º indicam que as pessoas designadas para serem protegidas são aquelas que pertencem a um grupo e que compartilham uma cultura, uma

¹⁹⁰ Report on non-citizens and minority rights. Adopted by the Venice Commission at its 69th plenary session p. 38.

¹⁹¹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4) p.12 e 13.

¹⁹² European Commission for Democracy Through Law – Report on non-citizens and minority rights. Adopted by the Venice Commission at its 69th plenary session p. 20 e 21.

¹⁹³ Max van der Stoep; idem p. 22.

religião e / ou uma língua. Esses termos, também, indicam que estes indivíduos para serem protegidos não precisam ser cidadãos do EP. A este respeito, as obrigações decorrentes do artigo 2.º nº1 também são relevantes, uma vez que um EP é obrigado a assegurar que os direitos consagrados no PIDCP estão disponíveis para todos os indivíduos dentro de seu território e sujeitos à sua jurisdição (exceto direitos que sejam expressamente feito para aplicar aos cidadãos de um Estado, como por exemplo, direitos políticos do artigo 25.º). Um EP não pode, portanto, restringir os direitos do artigo 27.º somente aos seus cidadãos”¹⁹⁴. No sistema da ONU parece ser possível gozar dos DH das Minorias sem ser nacional de um Estado. A este fundamento, acresce o parecer do TPJI sobre as Comunidades Greco-Búlgaras¹⁹⁵ e o nome da Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas.

A APCE, do mesmo modo, afastou o argumento primordial da necessidade de definição de “minorias nacionais” como esclarecia na Recomendação 1201(1993)¹⁹⁶. Na Recomendação 1492(2001) esta última, pretendeu tornar a CQ mais eficiente, condenando os Estados que as submetiam reservas e declarações à plena implementação do instrumento. Desta forma, a perspectiva da APCE na proteção dos direitos das Minorias evoluiu, no sentido em que alterou o foco para o “risco de discriminação” destes grupos derivado destes inúmeros “entraves”¹⁹⁷. As novas prioridades da Recomendação 1623(2003) deixaram de parte a necessidade de adotar uma definição de minoria nacional. Boriss Cilevičs¹⁹⁸ relator do documento 9862 relativo à “Situação das Minorias”¹⁹⁹, lamentou a natureza restrita dos standards Europeus em comparação aos universais, referindo como exemplo o artigo 27.º do PIDP e a sua natureza vinculativa.

É certo que aos não cidadãos de um Estado está vedado o direito político de concorrer ou votar nas eleições nacionais, por exemplo. Por outro lado, é vital ter presente que minorias sem cidadania devem ter acesso a todos os DH independentemente de apresentarem ou não a nacionalidade do Estado onde habitam. É crucial uma maior consciencialização dos Estados no que respeita aos DH para todos e, como tal, um maior alargamento da proteção das maiorias encontrando-se alternativas ao critério da

¹⁹⁴ Comentário Geral ONU CCPR/C/21/Ver.1/Add.5 para.5.1.

¹⁹⁵ Consultar capítulo II p.18.

¹⁹⁶ Esta Recomendação apresentava no artigo 1.º uma definição de minoria nacional.

¹⁹⁷ Recomendação APCE 1623(2003) para. 6.

¹⁹⁸ Deputado da APCE pelo Grupo Socialista.

¹⁹⁹ Adotado em consequência da Recomendação APCE 1492(2001). Doc. 9862, 9 de Julho de 2003.

nacionalidade. Desta forma, evita-se a exclusão arbitrária das minorias ou a definição do seu “não reconhecimento” por negação da cidadania.

4.2.Implementação da Convenção Quadro

A implementação da CQ é um processo dinâmico que atende às necessidades da sociedade em questão. Para isso, cabe aos EP definir políticas e legislação interna de modo a garantir a “estabilidade, segurança e paz na Europa²⁰⁰”. A cooperação entre Estados a nível externo é fundamental, e a nível interno, a promoção de um diálogo pacífico entre maiorias e minorias.

É imperativo evitar as atrocidades que em plena década de 90 assolaram a Europa. O genocídio da minoria muçulmana na Bósnia-Herzegovina e o extermínio em massa da, à data, minoria Albanesa no Kosovo, são um lembrete de que o continente Europeu ainda está (ou esteve) longe de aceitar as diferenças. Todavia, a teoria nem sempre se verifica na prática e apesar do carácter flexível da CQ, a mentalidade Estatal permanece imutável.

Por sua vez, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (doravante TEDH), parece ter-se tornado, de forma indireta²⁰¹, protetor das minorias nacionais. Esta proteção é fornecida indiretamente através da defesa dos direitos individuais, que podem ser usufruídos tanto a nível individual como coletivo. Embora se verifique proteção, na prática, com base no princípio da “democracia pluralista²⁰²”, ainda não há base teórica

²⁰⁰ Hofmann Rainer, Malloy Tove H., Rein Detlev, “Introduction” of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p. 10.

²⁰¹ E em conformidade com o artigo 23.º da CQ “Os direitos e liberdades decorrentes dos princípios enunciados na presente CQ que correspondam a direitos e liberdades previstos na CEDH e seus Protocolos devem ser interpretados de harmonia com estes últimos”.

²⁰² De acordo com Benoît-Rohmer no artigo “La Cour Européenne des Droits de L’Homme et la defense des Droits des Minorités Nationales” (p.565 e 566), o Tribunal afirmou o princípio da democracia pluralista no processo Young, James and Webster vs Reino Unido (Processo nº 7601/76; 7806/77, 13 de Agosto de 1981). Neste processo, o TEDH considerou que “embora os interesses individuais devam, por vezes, estar subordinados aos de um grupo, democracia não significa a prevalência constante dos pontos de vista da maioria: deve ser alcançado um equilíbrio que garanta o tratamento justo e adequado das minorias e evite qualquer abuso de uma posição dominante (para. 63)”. Segundo a autora, este argumento do Tribunal mostra que uma “sociedade democrática é uma sociedade pluralista que aceita a diversidade de opiniões e tendências, sejam elas políticas, culturais, religiosas, económicas, sociais ou outras”.

uma vez que o Tribunal não define “minorias nacionais” na aceção da CEDH²⁰³. A justificação, de acordo com o Comité de Peritos em questões relativas à proteção de Minorias Nacionais (DH-MIN), é fundamentada historicamente. Isto é, “as minorias descritas como “minorias nacionais” são frequentemente associadas a reivindicações secessionistas ou demandas de independência e são vistas pelos Estados como uma ameaça direta à sua soberania, se não à sua existência”²⁰⁴. Em consequência, o TEDH tem vindo a evitar referir “minorias nacionais”. No caso *Gorzelik e outros vs Polónia*²⁰⁵, a sua posição é explícita. No processo em apreço, os membros da minoria Silesiana²⁰⁶ da Polónia²⁰⁷ pretendiam ver reconhecido o seu estatuto de minoria nacional de modo a tirar partido “de uma série de privilégios concedido ao abrigo das leis eleitorais”²⁰⁸. Por seu turno, na data da decisão, o TEDH considerou que de acordo com a CQ é o EP que define o que considera ser uma minoria nacional. E acrescenta que apenas se limita a verificar se determinada prática de um Estado vai ou não contra a CEDH. Desta forma, não existe margem para “expressar uma opinião sobre a adequação dos métodos escolhidos pelo legislador de um Estado demandado para regular determinada matéria”²⁰⁹. Por outro lado, quando a expressão “minorias nacionais” aparece em jurisprudência do TEDH normalmente refere argumentos apresentados pelas partes, documentos oficiais ou decisões do Estado em questão²¹⁰. O caso *Chapman vs Reino Unido*²¹¹ é exemplo da “posição pragmática adotada pelo Tribunal”²¹². Sally Chapman, de etnia cigana, decidiu recorrer ao TEDH devido à recusa, por parte das autoridades, em parquear uma caravana para efeitos de habitação num terreno que lhe pertencia. Na decisão, o TEDH referiu a

²⁰³ Relatório DH-MIN, 7º reunião – Março de 2008, p. 1 “sumário”.

²⁰⁴ Relatório DH-MIN, 7º reunião – Março de 2008, p.2.

²⁰⁵ Processo nº 44158/98 de 17 de Fevereiro de 2004.

²⁰⁶ Esta minoria provém da Silésia que constitui uma região atualmente dividida entre a Polónia, República Checa e Alemanha. Consultar: Szmeja, Maria “Silesian Identity: Social and Political Problems”, *Journal of Borderlands Studies*, Volume 22, no.1, Spring 2007.

²⁰⁷ A CC vigora na Polónia desde o dia 1 de Abril de 2000.

²⁰⁸ Relatório DH-MIN, 7º reunião – Março de 2008, p.5.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Relatório DH-MIN, 7º reunião, p.5, para.13 e p.6, para.14.

²¹¹ Processo nº 27238/95 de 18 de Janeiro de 2001.

²¹² Relatório DH-MIN, 7º reunião, p.6, para.13.

CQ²¹³ por duas razões. A primeira porque o Reino Unido é signatário²¹⁴ e a segunda razão prende-se com o facto de a recorrente ser de etnia cigana e o Reino Unido reconhecer esta etnia como minoria. A este respeito, o TEDH lançou mão da expressão “minoria nacional” na jurisprudência, fazendo referência ao 1º Relatório de Estado apresentado pelo Reino Unido²¹⁵.

4.2.1. Igual tratamento e não discriminação

Doravante, o objeto de estudo dos presentes subtítulos serão as disposições do título II, que constituem a parte operativa da CQ. Cabe aos EP a compatibilização da sua legislação interna aos objetivos da CQ, tendo a obrigação legal de o fazer. É da competência dos EP proteger e promover os direitos dos grupos minoritários existentes nos seus territórios. Essa proteção, passará pela implementação de políticas estatais de modo a garantir a segurança e igualdade desses indivíduos.

O artigo 4.º da CQ consagra a garantia de que qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional tem o direito à “igualdade perante a lei e uma igual proteção da lei”. Remata que toda e qualquer forma de discriminação “baseada na pertença a uma minoria nacional” é proibida. Ademais, o racismo, antissemitismo, xenofobia e intolerância são uma realidade longe de estar extinta nas sociedades atuais. Desta forma, e diretamente ligado à norma mencionada supra, importa referir o artigo 6.º. Este último, reflete as preocupações do Anexo III da Declaração de Viena²¹⁶ e realça a importância da educação, cultura e meios de comunicação como forma de promoção do diálogo intercultural e tolerância²¹⁷. Estabelece, também, uma ligação com o artigo 14.º da CEDH na medida em que, na prática, o TEDH, desde a década de 90, a tem vindo a aplicar aos casos de discriminação racial e étnica. Foi com o Protocolo nº12, adicional à CEDH, que prevê uma proibição geral da discriminação, que a ligação se tornou óbvia²¹⁸. O Tribunal aplicou, pela primeira vez, as disposições do Protocolo Adicional nº12 no caso *Sejdić and*

²¹³ No processo nº 27238/95 de 18 de Janeiro de 2001, o TEDH referiu os artigos 1.º, 4.º e 5.º, p. 16, para.55.

²¹⁴ A CQ entrou em força no Reino Unido a 1 de Fevereiro de 1998.

²¹⁵ O Reino Unido reconhece a minoria cigana como uma minoria nacional. Tal afirmação consta do 1º Relatório do Reino Unido apresentado ao CC a 26 de Julho de 1999, para.2.

²¹⁶ Declaração e Plano de Ação Relativos à luta contra o Racismo, xenofobia, antissemitismo e intolerância.

²¹⁷ Artigo 6.º da CQ.

²¹⁸ Angst, Doris “Commentary of Article 6.º of the Framework Convention for the Protection of National Minorities -Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.150.

*Finci vs. Bosnia and Herzegovina*²¹⁹. Este último, retrata a inelegibilidade de dois cidadãos de origem cigana e judaica em concorrer para cargos políticos, nomeadamente para a “Câmara do Povo” da Assembleia Parlamentar e Chefia de Estado²²⁰, nas eleições desse país. A justificação da Comissão Eleitoral prendia-se com o facto de esses indivíduos não “terem qualquer filiação com a “população constituinte”²²¹ da Bósnia-Herzegovina (doravante Bh)”²²². Na decisão, o Tribunal concluiu:

Relativamente à inelegibilidade dos cidadãos para concorrerem à “Câmara do Povo” da Assembleia Parlamentar: “O Tribunal reitera que “discriminação” significa tratar de forma diferente, sem uma justificação objetiva e razoável, pessoas em situações semelhantes. Por sua vez, “sem qualquer justificação objetiva e razoável” significa que a distinção em questão não persegue um “objetivo legítimo” ou que não existe “uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo a ser alcançado”²²³. Por seu turno, no que concerne ao cargo de Chefe de Estado: “As disposições constitucionais que tornam os candidatos inelegíveis para a eleição de Presidência também devem ser consideradas discriminatórias e uma violação do artigo 1.º do Protocolo n.º 12”²²⁴. Justifica que “enquanto o artigo 14.º da Convenção proíbe a discriminação no gozo dos “direitos e liberdades estabelecidos na Convenção”, o Artigo 1.º do Protocolo nº 12 estende o escopo da proteção a “qualquer direito estabelecido por lei”, introduzindo, assim, uma proibição geral de discriminação”²²⁵. Acrescenta que, não obstante da diferença de alcance entre as duas disposições, o significado a dar ao termo “discriminação” deve ser o mesmo²²⁶. Deste modo, o TEDH condenou a Bh por violação do artigo 14.º da CEDH²²⁷ em conjunto com o artigo 3.º do Protocolo adicional nº1²²⁸. E,

²¹⁹ Processos nº 27996/06 e 34836/06, 22 de Dezembro de 2009. Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, “Factsheet – Racial Discrimination”, Abril de 2013, p.4.

²²⁰ Traduzido do inglês “House of peoples of the Parliamentary Assembly” e “State presidency”.

²²¹ Traduzido do inglês “constituent peoples”. Processos nº 27996/06 e 34836/06, 22 de Dezembro de 2009 p. 3, para. 7: “No preâmbulo da Constituição da Bósnia-Herzegovina, os Bósnios, sérvios e Croatas são considerados como populações constituintes”.

²²² Ibidem para. 9.

²²³ Idem, p.32 para. 42.

²²⁴ Processos nº 27996/06 e 34836/06, 22 de Dezembro de 2009, p.36 para 56.

²²⁵ Idem p.35 para. 53.

²²⁶ Ibidem para. 55.

²²⁷ O artigo 14.º tem como epigrafe “Proibição da Discriminação”.

²²⁸ O Artigo 3.º do Protocolo adicional nº3 tem como epigrafe “Direito a eleições livres”.

também por violação do artigo 1.º do Protocolo adicional nº12, verificando-se assim as ligações da CQ com a CEDH.

É, também, importante realçar que os artigos supramencionados (4.º e 6.º) consagram dois princípios transversais²²⁹ a toda a CQ: a igualdade de tratamento e não discriminação²³⁰. É através do respeito destes dois conceitos que os demais são garantidos.

(i) Artigo 4.º nº1

“As Partes comprometem-se a garantir a qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional o direito à igualdade perante a lei e a uma igual protecção da lei. Para o efeito, é proibida toda e qualquer forma de discriminação baseada na pertença a uma minoria nacional”.

a. Igualdade de tratamento

Os inúmeros instrumentos de Direito Internacional que proíbem a discriminação e desigualdade consideram como base a pertença a um grupo minoritário ou as características do indivíduo. Por seu turno, “o artigo 4.º da CQ centra-se em aspetos como a religião, língua, cultura, origem étnica ou social relativamente a uma minoria nacional”²³¹. O primeiro paragrafo do nº1, impõe aos EP uma obrigação negativa de garantir uma “igualdade formal entre os indivíduos pertencentes a minorias” e aos indivíduos pertencentes à restante população. No âmbito da CQ, esta obrigação implica a adoção de legislação que trate as pessoas pertencentes a minorias da mesma forma que as restantes. Por conseguinte, é completamente proibida a adoção de legislação que “distinga um ou vários indivíduos com base na sua pertença a um grupo minoritário

²²⁹ Wilson, Barbara “Commentary of article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.112.

²³⁰ Não obstante, ainda hoje se assiste à recusa de direitos básicos a pessoas pertencentes ao grupo de etnia cigana. Segundo o TEDH, “como resultado de uma história turbulenta e constante movimento, a comunidade Cigana tornou-se um tipo específico de minoria vulnerável e desfavorecida”. Como resultado “exigem uma proteção especial”. D.H e Outros vs República Checa, nº. 57325/00, 13 de Novembro de 2007, para.182.

²³¹ Wilson, Barbara “Commentary of article 4.º of the Framework Convention for the Protection of National Minorities - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.111.

quando isso implique um tratamento desfavorável em relação ao resto da população”. Não obstante, é fundamental analisar as questões rigorosamente pois, “na existência de um objetivo legítimo de interesse público e, na condição de que o critério usado para uma distinção é objetivo e razoável, o tratamento diferenciado pode ser justificado²³².”

O CC convida os Estados parte a “basearem seus instrumentos de política de promoção da igualdade ou medidas especiais em dados relacionados à situação e acesso a direitos de pessoas pertencentes a minorias nacionais”²³³ tendo também em conta as várias manifestações de discriminação múltipla que podem ser experimentadas²³⁴. Além disso, aconselham uma “atenção especial aos membros dos segmentos mais desfavorecidos da sociedade. Ou seja, aqueles economicamente, socialmente ou geograficamente mais frágeis, devido a seu tamanho ou a experiências passadas de conflito”²³⁵.

Na segunda metade do artigo, no que respeita à adoção de legislação proibindo a discriminação, o CC considera que todas as formas de discriminação devem ser mencionadas na legislação interna dos Estados²³⁶. Além disso, “incentiva os Estados a adotarem legislação que cubra a discriminação e “combata firmemente a discriminação racial por meio de disposições penais adequadas”²³⁷. Todavia, em alguns casos, a

²³² Idem p. 114.

²³³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 25.

²³⁴ Tais discriminações múltiplas podem ser decorrentes de fatores que não estão relacionados com a minoria nacional, como idade, sexo, orientação sexual e marcadores de estilo de vida. Wilson, Barbara “Commentary of article 4.º of the Framework Convention for the Protection of National Minorities - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.115.

²³⁵ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 25.

²³⁶ 4º Opinião do CC sobre a Dinamarca, para.23 “o Comité elogia as autoridades dinamarquesas pela “sólida base legislativa” que foi estabelecida na Dinamarca para proteger os indivíduos contra a discriminação”.

²³⁷ 2º Opinião do CC sobre a Suíça, para. 38 “As autoridades devem continuar a combater com firmeza a discriminação racial através de disposições penais adequadas e a desenvolver legislação adicional contra a discriminação em áreas-chave como a habitação, o emprego, o acesso a locais públicos e a prestação de serviços”.

legislação é setorial²³⁸ e só contém clausulas de discriminação quando consideradas necessárias pelas autoridades²³⁹. A título de exemplo, o Código Penal Suíço proíbe a discriminação racial, contudo, não existe legislação abrangente contra a discriminação na Suíça. Por sua vez, o CC recomendou às autoridades para suprir a “falta de disposições específicas contra a discriminação em determinadas matérias e, instou as autoridades a continuar no combate à discriminação racial e no desenvolvimento de legislação anti discriminação em matérias como a habitação, emprego, acesso a locais públicos e prestação de serviços públicos”²⁴⁰. Solicitou, novamente, às autoridades para reconsiderarem a sua posição com vista à adopção de tal legislação. Por outro lado, congratulou a Sérvia pela entrada em vigor, em 2009, da sua legislação anti discriminação. Não obstante, ainda observou a falta de disposições detalhadas em matérias de habitação e proteção social, observando que “as pessoas pertencentes a minorias nacionais, que em muitos casos vivem em zonas isoladas e com desvantagens socioeconómicas, podem ser particularmente afetadas pela discriminação nestes domínios (comunidade Cigana)”²⁴¹. O CC atenta que, nos casos em que existe uma legislação anti discriminação abrangente, verifica-se a sua fragilidade e estreito escopo de aplicação. Deste modo, em algumas circunstâncias, certas minorias podem ser negligenciadas ou tratadas de forma diferente das outras minorias, sem qualquer razão razoável.

Ao longo dos anos, inúmeros esforços têm sido feitos em alguns Estados para informar o público sobre os efeitos que atos discriminatórios podem ter sobre pessoas pertencentes a minorias. Porém, é preciso unir esforços para consciencializar, não só, os atores públicos como também os privados sobre os perigos gerados por determinadas

²³⁸ 4º Opinião do CC sobre a Suíça para. 22. O Comité referiu que as medidas da Suíça “consiste principalmente na adoção de leis específicas para cada setor e na integração de suas respectivas necessidades por exemplo, lei federal sobre igualdade de gênero, lei federal sobre igualdade de pessoas com deficiência. Requer mais trabalho para assegurar que soluções para os remédios para combater a discriminação são bem conhecidas entre a população suíça e facilmente acessíveis a todos”.

²³⁹ Wilson, Barbara “Commentary of article 4.º of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.115.

²⁴⁰ 2º Opinião do CC sobre a Suíça para. 35 “Tendo presente que as autoridades não pretendem desenvolver uma legislação abrangente contra a discriminação e embora existam disposições isoladas contra a discriminação, o CC lamenta que a falta de disposições específicas contra a discriminação persista em certos domínios-chave, como a habitação e o emprego, acesso a locais públicos e prestação de serviços.”

²⁴¹ 3º Opinião do CC sobre a Sérvia para.54 e para. 20 (relativo à Comunidade Cigana).

atitudes ou comportamentos em relação a esses indivíduos²⁴². Por último, o CC reitera a obrigação dos EP em realizar "esforços sustentados e efetivos para prevenir, combater e sancionar a desigualdade e discriminação" sofridas por pessoas pertencentes a minorias nacionais e "promover atitudes de tolerância e anti discriminação na população"²⁴³.

b. Igualdade perante a lei

O CC incentiva os Estados a criarem organismos independentes (nacionais ou regionais) com poderes para investigar e combater qualquer forma de discriminação ou desigualdade contra pessoas pertencentes a minorias nacionais. Recomenda o fortalecimento das instituições e instrumentos existentes e, também, a concessão de recursos suficientes no sentido da continuação do trabalho independente das autoridades²⁴⁴. Congratula os esforços dos Estados na criação de um Provedor de Justiça ou órgão semelhante responsável pelo recebimento de queixas²⁴⁵ e, por outro lado, encoraja aqueles que ainda não possuem estas instituições a criá-las e a informar o público sobre os procedimentos relacionados com a apresentação de uma queixa. Desta forma, é possível evitar que muitas denúncias não sejam levadas aos tribunais por falta de conhecimento dos procedimentos existentes²⁴⁶.

De modo a garantir uma eficácia destes mecanismos, segundo o CC, os EP devem recolher dados estatísticos sistemáticos e regulares sobre a frequência e natureza dos atos discriminatórios. Estes dados adicionais, são indispensáveis para auxiliar as autoridades nacionais nas suas pesquisas sobre o tipo e frequência de tal prática. Essa prática é

²⁴² 4º Opinião do CC sobre Espanha para.24.

²⁴³ Por exemplo, 4º Opinião do CC sobre a República Checa para. 41 “O CC insta veementemente as autoridades a enviarem esforços sustentados e eficazes para prevenir, combater e sancionar a desigualdade e a discriminação sofridas pela Comunidade Cigana e para promover atitudes de tolerância e anti discriminação em toda a população”.

²⁴⁴ 4º Opinião do CC sobre o Chipre para.20 “Apela também às autoridades para que aumentem o seu apoio financeiro e político ao Gabinete do Provedor de Justiça e demonstrem a importância atribuída pelo governo às múltiplas funções do Gabinete, concedendo total independência e um orçamento adequado”.

²⁴⁵ 3º Opinião do CC sobre a República Checa para.43 “O CC observa com satisfação que o Escritório do Defensor Público dos Direitos (Provedor de Justiça) desempenha um papel ativo no monitoramento da proteção dos direitos humanos no país e recebe um número substancial de reclamações”.

²⁴⁶ 4º Opinião do CC sobre a Dinamarca para. 27 “apesar das actividades do Conselho de Igualdade de Tratamento se ter tornado mais conhecido nos últimos anos, há ainda uma falta de consciência e uma falta de confiança quanto à sua eficácia para as pessoas pertencentes a diferentes grupos”.

considerada útil, pois permite que os Estados contribuam para o combate à discriminação racial, ajudando o CC a monitorar cuidadosamente as diferentes áreas onde a discriminação ocorre regularmente²⁴⁷.

Apesar da utilidade em recolher dados relevantes sobre discriminação e desigualdades respeitantes a pessoas pertencentes a minorias nacionais, existem Estados relutantes em recolher ou divulgar tais informações. Por exemplo, a República Federal Alemã. O CC “está ciente de que as autoridades estão relutantes em recolher ou divulgar dados pessoais sensíveis, especialmente no que diz respeito à origem étnica, dado o abuso passado de tais dados pelo regime nacional-socialista. Também reconhece que muitas pessoas pertencentes a minorias nacionais compartilham essas reservas. Por conseguinte, não existem estatísticas oficiais sobre o número de pessoas pertencentes a minorias nacionais na Alemanha”²⁴⁸. Em consequência, a ausência de tais dados dificulta a avaliação do acesso efetivo e igual aos direitos e, complica consideravelmente a elaboração de políticas que promovam a plena e efetiva igualdade dessas pessoas²⁴⁹. Nestas situações, o CC “incentiva as autoridades a utilizarem adequadamente os dados existentes para os ajudar a conceber medidas destinadas a promover a plena e efetiva igualdade das pessoas pertencentes a minorias nacionais. Além disso, convida esses Estados a procurar meios suplementares para recolher dados quantitativos e qualitativos fiáveis sobre a igualdade no que diz respeito ao acesso a direitos de pessoas pertencentes a minorias nacionais, respeitando plenamente as normas internacionais em matéria de protecção de dados pessoais”²⁵⁰.

²⁴⁷ Wilson, Barbara “Commentary of article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.120.

²⁴⁸ 4º Opinião do CC sobre a Alemanha para. 29.

²⁴⁹ Ibidem para. 30 “O CC observa que, embora as razões históricas para a falta de tais dados sejam bem conhecidas, a ausência destes últimos dificulta a análise da situação das pessoas pertencentes a minorias nacionais no que diz respeito à igualdade de acesso aos direitos e a formulação de políticas direcionadas a elas (...)”.

²⁵⁰ Idem para.32. Portugal também não recolhe dados em consequência do impedimento constitucional de recolha de dados estatísticos com base na raça ou origem étnica (mais informação no capítulo IV p.73).

(ii) Artigo 4.º n.º2

“As Partes comprometem-se a tomar, se necessário, as medidas adequadas a promover, em todos os domínios da vida económica, social, política e cultural uma igualdade plena e efetiva entre as pessoas pertencentes a uma minoria nacional e as pessoas pertencentes à maioria. Para o efeito, as Partes devem tomar em devida conta as condições específicas das pessoas pertencentes a minorias nacionais”.

O parágrafo 2 impõe obrigações positivas aos EP, obrigando-os a adotar, “se necessário”, todas as medidas “adequadas” com vista à criação de igualdade plena e efetiva²⁵¹. Portanto, esta disposição visa ao estabelecimento e promoção da igualdade dos indivíduos pertencentes a minorias impondo aos Estados a responsabilidade de colocar em prática medidas positivas de modo a “erradicar todas as formas de discriminação baseadas na pertença a uma minoria”²⁵².

Esta disposição sublinha que a promoção da igualdade “pode exigir que as Partes adotem medidas especiais que tenham em conta as condições específicas das pessoas em causa”²⁵³. Porém, estas medidas não se devem estender além do necessário, devendo ser proporcionais e evitar a violação de direitos de terceiros e a discriminação injustificada.

(iii) Artigo 4.º n.º3

“As medidas tomadas nos termos do n.º2 não são consideradas como um ato de discriminação”.

Parafraseando o parágrafo 3, as medidas mencionadas anteriormente, não serão consideradas discriminatórias, desde que adequadas. No entanto, alguns EP consideram que o princípio da igualdade deve ser entendido como igualdade formal perante a lei, e não como uma obrigação de fornecer direitos adicionais a pessoas pertencentes a minorias. No terceiro ciclo de monitorização da Ucrânia, o CC constatou que “tendo em conta as desvantagens específicas enfrentadas por grupos específicos na Ucrânia, como a Comunidade Roma e os Tártaros da Crimeia, é de lamentar que não existam medidas

²⁵¹ Questões económicas, sociais, vida política e cultural de pessoas pertencentes a minorias. Por exemplo, as necessidades específicas dos falantes de uma língua minoritária devem ser atendidas.

²⁵² Wilson, Barbara “Commentary of article 4.º of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.113.

²⁵³ Idem p. 122.

abrangentes e especiais para resolver as desigualdades. Observa com profunda preocupação, por exemplo, que o projeto de legislação relacionado com a população Tártara da Crimeia não progrediu devido ao argumento oficial de que constituiria a concessão de direitos especiais, o que não seria permissível sob o Artigo 24.º da Constituição”. Deste modo, o CC reitera que, “a compreensão destas medidas serem consideradas especiais para grupos minoritários desfavorecidos não está em conformidade com os princípios dos números 2 e 3 do artigo 4.º da CQ e não tem em conta o compromisso assumido pelos EP de adoptar, “quando necessário”, “medidas adequadas” para promover a igualdade plena e eficaz”²⁵⁴. Nestes casos, o CC convida os Estados a rever a sua interpretação destes princípios não só em conformidade com a CQ, mas também de acordo com as obrigações positivas impostas pelo Direito Internacional dos DH²⁵⁵. Embora a Comunidade Cigana esteja presente num número significativo de EP da CQ, carece de inúmeras medidas positivas destinadas a melhorar a sua situação e erradicar a discriminação direta de que os seus membros são frequentemente vítimas²⁵⁶. O CC “chama a atenção dos EP para o fenómeno da discriminação múltipla, frequentemente experimentada por mulheres pertencentes a minorias nacionais”²⁵⁷. Além disso, incentiva-os a ter em conta, nos seus instrumentos de política de promoção da igualdade ou medidas especiais, as “várias manifestações de discriminação múltipla que podem ser experimentadas, incluindo aqueles decorrentes de fatores que não estão relacionados com a minoria nacional, como idade, sexo, orientação sexual e marcadores de estilo de vida”²⁵⁸.

(iv) Artigo 6.º nº1

“As Partes velam por promover o espírito de tolerância e o diálogo intercultural, bem como por tomar medidas adequadas a favorecer o respeito e a compreensão mútuos,

²⁵⁴ 3º Opinião do CC sobre a Ucrânia para.50.

²⁵⁵ Wilson, Barbara “Commentary of article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.123.

²⁵⁶ Ibidem. As mulheres pertencentes a esta minoria são, também, discriminadas em relação ao género e à sua pertença a uma comunidade.

²⁵⁷ 3º Opinião do CC sobre o Azerbaijão para 119. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 25.

²⁵⁸ Ibidem.

bem como a cooperação entre todas as pessoas residentes no seu território, seja qual for a sua identidade étnica, cultural, linguística ou religiosa, nomeadamente nos domínios da educação, cultura e comunicação social”.

Este parágrafo exige uma ação preventiva contra a intolerância e o racismo nos EP. Não refere, diretamente, as pessoas pertencentes a um grupo minoritário, mas sim “todas as pessoas residentes no seu território seja qual for a sua identidade étnica, cultural, linguística ou religiosa, nomeadamente, nos domínios da educação, cultura e comunicação social”. Para o CC esta norma também inclui não-cidadãos, sem ter em conta a sua condição de permanência, requerentes de asilo ou migrantes em busca de emprego, e até mesmo pessoas sem documentos²⁵⁹. Com base neste artigo, é possível que o CC avalie a implementação da CQ nos Estados onde, de acordo com as autoridades, não residem pessoas pertencentes a minorias nacionais²⁶⁰. Deste modo, consegue uma maior envolvência com as autoridades estaduais sobre medidas tomadas em cumprimento de suas políticas gerais de integração.²⁶¹ A promoção da tolerância e abertura à diversidade na sociedade é essencial, não só para o desenvolvimento e implementação de estratégias de integração bem-sucedidas, mas como pré-condição para que as pessoas pertencentes a minorias não se sintam oprimidas. O CC acrescenta que estes valores só podem ser “genuinamente” garantidos se abrangerem todos os indivíduos da sociedade, pois só assim é que as estratégias de integração são efetivamente implementadas. A identificação da educação, cultura e media como setores pelos quais os EP devem promover a tolerância e a cooperação requer esforços. A educação constituiu responsabilidade direta dos Estados, porém, a cultura e os média não.

No que concerne à educação, o artigo 12.º nº1 estabelece que “as Partes tomam, se necessário, medidas no domínio da educação e da investigação para promover o

²⁵⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 21.

²⁶⁰ Liechentein, Malta e Portugal. Porém, neste último ainda não tinha sido concedida permissão ao CC de fazer visita (3º Relatório de Portugal p.5). Todavia, nos dias 28 e 31 de Maio os peritos do CC dirigiram-se a Portugal (ver capítulo IV p.X).

²⁶¹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 21.

conhecimento da cultura, da história, da língua e da religião das suas minorias nacionais, bem como da maioria”²⁶². Acrescenta que “neste contexto, as Partes oferecem, nomeadamente, possibilidades de formação a professores e de acesso aos manuais escolares e facilitam os contactos entre alunos e professores de comunidades diferentes”. O CC complementa a disposição, afirmando que “informações adequadas sobre a composição da sociedade devem fazer parte do currículo público e dos livros didáticos e materiais educativos utilizados em todas as escolas dos territórios dos EP, não apenas para promover a compreensão intercultural e o respeito entre todos, mas também para elevar o prestígio e a autoconsciência de pessoas pertencentes a grupos numericamente menores ou desfavorecidos”²⁶³. O reconhecimento e apreciação dos benefícios do diálogo intercultural e do multilinguismo para promover a tolerância e o respeito pela diversidade nas sociedades é, também objeto principal do CC. Deste modo, asseguram que as políticas linguísticas e culturais garantem que todas as línguas e culturas existentes na sociedade são visíveis e presentes no domínio público. Por conseguinte, políticas linguísticas que promovam a utilização de diferentes línguas em locais públicos e nos meios de comunicação social, são encorajadas a fim de criar respeito pelas línguas menos utilizadas e reforçar a sua visibilidade e prestígio²⁶⁴. Cabe mencionar a decisão do TEDH, o caso Oršuš e outros vs. Croácia²⁶⁵ referente a discriminação de crianças de etnia cigana por parte de escolas primárias na Croácia. Em princípio, a colocação temporária destas crianças em turmas separadas não seria discriminatória e podia ser encarada como uma adaptação ao sistema educativo e às necessidades especiais de crianças com dificuldades linguísticas. Todavia, o TEDH realçou que quando a colocação (em turmas separadas) afeta de forma desproporcionada ou exclusiva crianças membros de um grupo étnico específico, há que adotar garantias. Essas garantias podem passar pela adoção de medidas de aproveitamento, ou seja, assim que a criança adquirir certa competência linguística ou certo nível a determinada disciplina, é inserida numa turma mista. O que não aconteceu. Independente do seu nível linguístico e nível escolar, as crianças mantinham-se nas turmas separadas das outras crianças. Por isto, o TEDH concluiu que, quanto à colocação

²⁶² Artigos 13.º e 14.º da CQ também referem a educação.

²⁶³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 23.

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ Processo nº15766/03, 16 de Março de 2010.

inicial das crianças em turmas separadas, não se inseria numa prática geral para resolver os problemas de insuficiente domínio da língua e também que as crianças não tinham sido sujeitas a testes de avaliação para determinar o domínio da língua. E quanto ao programa de estudos ministrado às crianças, a algumas não foi oferecido qualquer programa específico (isto é, aulas especiais de língua) para adquirirem as competências linguísticas necessárias o mais rapidamente possível. Ademais, não havia um procedimento de transferência nem de acompanhamento com vista a assegurar a transferência imediata e automática das crianças ciganas para turmas mistas, assim que atingissem o nível linguístico adequado. Por conseguinte, e com base nestes argumentos a Croácia foi condenada por violação do princípio da não discriminação.

Em relação aos meios de comunicação, o Artigo 10.º da CEDH consagra que a liberdade de expressão e, implicitamente, a independência dos meios de comunicação deve ser devidamente respeitada e defendida. Cabe aos Estados promover o estabelecimento de órgãos de autorregulação e códigos de ética do jornalismo não esquecendo a liberdade editorial e de expressão. O CC acrescenta que, “para a formação de um ambiente pluralista e aberto nos média, é necessário que os interesses das comunidades minoritárias sejam considerados de forma a que as pessoas pertencentes a essas minorias sejam retratadas como membros integrais da sociedade”²⁶⁶. Em contraste com as orientações do CC, o caso *Pavel Ivanov vs. Rússia*²⁶⁷ decidido pelo TEDH, retrata a disseminação do ódio por meio dos média. O requerente, proprietário e editor de um jornal, foi condenado por incitamento público ao ódio étnico, racial e religioso através do uso da comunicação social. Escreveu e publicou artigos retratando os judeus como a fonte do mal da Rússia, pedindo sua exclusão da vida social. Acusou, também, um grupo étnico de tecer conspirações contra o povo russo e atribuiu ideologia fascista à liderança judaica. Tanto nas suas publicações como no julgamento, o requerente negou constantemente “o direito à dignidade nacional dos judeus, alegando que eles não formavam uma nação”. O requerente queixou-se ao TEDH alegando que a sua condenação por incitamento ao ódio racial não tinha sido justificada. Na decisão, o TEDH declarou o pedido inadmissível (incompatibilidade *ratione materiae*) porém, não havia

²⁶⁶ Angs, Doris “Commentary of Article 6 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.154.

²⁶⁷ Processo nº35222/04, 20 de Fevereiro de 2007.

dúvidas quanto ao teor marcadamente antissemita das opiniões do requerente²⁶⁸. Consequentemente, concordou com a avaliação feita pelos tribunais nacionais de que, através de suas publicações, o requerente procurava incitar o ódio contra o povo judeu. Acrescentou que tal ataque geral a um grupo étnico era dirigido contra os valores subjacentes da CEDH, nomeadamente, a tolerância, a paz social e a não-discriminação. Deste modo e, em virtude do artigo 17.º (proibição de abuso de direito), o requerente não pôde beneficiar da proteção conferida pelo artigo 10.º (liberdade de expressão).

Ainda a respeito do tema da comunicação social, é relevante fazer menção às redes sociais como principal meio de disseminação de opiniões, por vezes difamatórias, sobre certos indivíduos. Em contraste com a década de 90, quando a CQ foi elaborada, estes meios de troca de informação constituem sérios perigos no sentido em que muitas vezes é difícil processar os indivíduos que tecem tais comentários. Referente a este assunto, o CC menciona o Protocolo adicional à Convenção sobre o Cibercrime e às Recomendações da Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância (ECRI)²⁶⁹ sobre a mesma questão, enfatizando a urgência de cooperação entre Estados a fim de evitar a proliferação de um clima de difamação na internet²⁷⁰.

Intercâmbios estudantis, cursos oferecidos para aprender línguas minoritárias, iniciativas do Governo para a promoção das “diferenças” são exemplos de promoção do diálogo intercultural. O CC liga este tópico ao artigo 15.º, que prevê o diálogo intercultural como forma de promoção da “participação efetiva das pessoas pertencentes a minorias nacionais na vida cultural, social e económica, bem como nos negócios públicos”.

²⁶⁸ Decisão de Primeira Instância quanto à admissibilidade do Processo nº3522/05, *Pavel Ivanov vs Rússia*: “The Court has no doubt as to the markedly anti-Semitic tenor of the applicant's views and it agrees with the assessment made by the domestic courts that he sought through his publications to incite hatred towards the Jewish people” e “(...) the application must be rejected as being incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention, pursuant to Article 35.º §§ 3 and 4”, p. 3 e 4 para.1.

²⁶⁹ Em inglês European Commission against Racism and Intolerance <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/>.

²⁷⁰ Angs, Doris “Commentary of Article 6 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.154.

(v) Artigo 6.º n.º 2

“As Partes comprometem-se a tomar as medidas adequadas à protecção das pessoas que possam ser vítimas de ameaças ou de actos de discriminação, hostilidade ou violência em razão da sua identidade étnica, cultural, linguística ou religiosa”.

“O objetivo da CQ é afirmar as diferenças entre sociedades coesas e integradas. A luta pela igualdade de facto no contexto da CQ exige estratégias adequadas e eficazes para apoiar identidades diferentes, incluindo a proteção efetiva contra a discriminação baseada em qualquer uma dessas diferenças”²⁷¹. Ao contrário do antecessor, a linguagem “possam ser”, obriga os Estados a proteger as pessoas de atos de discriminação.

De modo geral, é certo que pessoas consideradas como “diferentes” têm dificuldades em prosperar numa sociedade onde a diversidade não é tolerada e onde os crimes de ódio e discriminação prevalecem. É, por isso, vital que os Estados se esforcem na aplicação e alcance dos objetivos desta disposição independentemente de reconhecerem ou não minorias. O direito a ser protegido de ameaças ou violência discriminatória contida no Artigo 6.º n.º 2 desempenha um papel importante de complemento. Ou seja, os Estados são obrigados a sancionar efetivamente quaisquer interferências ou tentativas indevidas da sua limitação. Já o TEDH, no caso *Škorjanec vs. Croácia*²⁷², condenou a Croácia por, alegadamente, as autoridades não conseguirem investigar adequadamente um suposto crime de ódio contra indivíduos de etnia cigana. O caso reporta a Junho de 2013, a requerente e o seu companheiro de etnia cigana foram abusados racialmente por dois homens. Ambos os perpetradores foram processados e condenados por acusações que incluíam crime de ódio contra o parceiro da requerente. Contudo, no que respeita à requerente, os infratores saíram impunes. As autoridades Croatas rejeitaram a sua denúncia de crime de ódio, alegando não haver qualquer indicação de que os homens a tivessem atacado por causa do ódio contra os indivíduos de etnia cigana, já que ela não era dessa origem. A recorrente queixou-se ao TEDH por falta de resposta processual efetiva das autoridades croatas em relação a um ato de violência racial, também, contra ela. Segundo o TEDH, uma pessoa pode ser vítima de um crime de ódio violento não

²⁷¹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 21

²⁷² Processo n.º 25536/14, 28 de Março de 2017.

apenas quando é atacada porque ela própria tem uma certa característica, mas também quando é atacada porque tem uma associação real ou presumida com outra pessoa que tem ou é percebido como tendo essa característica. Desta forma, os Estados têm a obrigação de reconhecer os dois tipos como crimes de ódio e investigá-los em conformidade. De acordo com o CC, a violência com base na etnia deve ser reconhecida como uma “forma nefasta de violência que ameaça a sociedade como um todo”²⁷³. Deve, por isso, ser combatida e evitada, cabendo aos Estados tomar medidas a este respeito. Uma abordagem mais abrangente do crime de ódio, através da alteração dos Códigos Penais, é aconselhada. Desta forma, os Estados são instados a positivar disposições apropriadas para “criminalizar o discurso de ódio, ameaças e violência com base em motivos étnicos, bem como incitação pública à violência e ao ódio”²⁷⁴. Acrescenta que, a motivação racial deve ser considerada uma circunstância agravante de qualquer delito e os agentes de autoridade estatais devem estar treinados para garantir que os ataques de discriminação racial ou etnicamente motivados são prevenidos e sejam identificados para posterior investigação. Neste contexto, cabe referir caso do TEDH, *Timishev vs. Rússia*²⁷⁵. Este último, destaca uma operação policial discriminatória ilegal. O recorrente, de origem chechena, nascido na República da Chechénia mudou-se para uma zona vizinha como migrante forçado. Em 1999, enquanto viajava para outra cidade, foi impedido de passar por um posto de controlo de agentes da autoridade com base em instruções orais para não se admitirem “chechenos”. Isto significava que, na prática, os agentes examinavam os indivíduos de acordo com a sua origem étnica percebida. Neste caso, o TEDH, baseado na definição da Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial²⁷⁶ e Recomendação Política nº 7 da ECRI²⁷⁷, declarou que a discriminação derivada da etnia real ou percebida constitui forma discriminação racial, acrescentando que nenhuma diferença de tratamento

²⁷³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 22.

²⁷⁴ Ibidem.

²⁷⁵ Processo nº55762/00, 13 de Março de 2006.

²⁷⁶ Artigo 1.º nº1 da Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

²⁷⁷ Recomendação Política nº 7 sobre legislação nacional no combate ao racismo e discriminação racial, adotado a 13 de Dezembro de 2002, p.5 para.1 a) e b).

baseada exclusivamente ou de forma decisiva na origem étnica de uma pessoa é capaz de ser objetivamente justificada numa sociedade democrática contemporânea. Deste modo, o TEDH considerou ter havido violação do artigo 14.º da CEDH em conjunto com o artigo 2 do Protocolo nº 4²⁷⁸ uma vez que, neste caso, esta discriminação dizia respeito à sua liberdade de circulação²⁷⁹.

Por último, são de realçar aspetos semelhantes do artigo 6.º nº2 com a formulação do artigo 4.º. Todavia, enquanto que o artigo 4.º incide sobre salvaguardas contra a discriminação, a norma do artigo 6.º tem o efeito positivo sobre a sociedade como um todo. Além disso, o nº2 do artigo 6.º não especifica “as medidas apropriadas”, deixando ao critério dos Estados. Todavia, estes últimos devem “assumir um papel de liderança e cooperar com organizações não governamentais e parceiros privados com o objetivo final de oferecer melhor proteção contra a discriminação”²⁸⁰.

4.2.2. “Direito a ser diferente”

Citando o preâmbulo da CQ, *“uma sociedade pluralista e verdadeiramente democrática deve, não apenas respeitar a identidade étnica, cultural, linguística e religiosa de qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional, mas igualmente criar condições adequadas à expressão, à preservação e ao desenvolvimento dessa identidade”*. Acrescenta que *“um clima de tolerância e de diálogo se revela necessário para que a diversidade cultural seja fonte, bem como fator, não de divisão, mas de enriquecimento para a sociedade”*²⁸¹.

Diretamente relacionado com o gozo dos direitos, o “direito a ser diferente” visa mostrar que não é obrigatório existir uma sociedade homogênea para ser uma sociedade coesa. Uma sociedade baseada na diversidade é uma sociedade rica, seja a nível cultural, da educação, a nível religioso ou mesmo linguístico. É possível retirar partido das diferenças e, em consequência trabalhar a tolerância. Desta forma muitas atrocidades são evitadas e é possível viver em harmonia.

²⁷⁸ No Protocolo nº4 reconhecem-se certos direitos e liberdades além dos que já figuram na Convenção e no Protocolo adicional à Convenção.

²⁷⁹ Soloveytchik, Viktor - Highlights in the Case Law of the European Court of Human Rights Relevant to the Protection of Minorities (June 2005-June 2006). European Yearbook of Minority Issues Online, p.297.

²⁸⁰ Angs, Doris “Commentary of Article 6 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities” - Framework Convention for the Protection of National Minorities, a commentary p.156.

²⁸¹ Preâmbulo da CQ para. 7 e 8.

Diferentes instrumentos internacionais no que respeita às minorias consagram disposições que referem a preservação das características dos indivíduos, no caso de ser essa a sua vontade. O artigo 27.º do PIDCP, referido supra, estabelece o direito das minorias em preservar as suas diferenças culturais, religiosas ou linguísticas que constituem um elemento fundamental de formação da sua identidade. Também o artigo 3.º da CQ espelha o direito destes indivíduos em escolher “se pretendem ou não ser tratados nessa qualidade”. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas estabelece, no nº2 do artigo 4.º que “os Estados deverão adotar medidas a fim de criar condições favoráveis que permitam às pessoas pertencentes a minorias manifestar as suas características e desenvolver a sua cultura, língua, religião, tradições e costumes, a menos que determinadas práticas concretas violem a legislação nacional e sejam contrárias às normas internacionais”. Adicionalmente, o TIJ estabeleceu que “os Estados não deveriam apenas garantir a igualdade de posição das minorias em relação à restante população, mas também a preservação das suas “particularidades raciais, tradições e características nacionais”²⁸². Já o CC, “solicita aos EP que assegurem que todas as pessoas e grupos que possam beneficiar da CQ sejam consciencializados e capacitados a valer-se do direito de se identificar livremente, a fim de gozar dos direitos nela contidos”²⁸³. Cabe aos Estados proteger a identidade das minorias como pré-requisito da diversidade. Deste modo, o encorajamento de políticas de integração de grupos minoritários é um fator importante no desenvolvimento e estabilidade das mesmas. Porém, será necessário ter em conta que estas medidas de discriminação positiva devem ter como principal objetivo a manutenção, preservação e desenvolvimento das características dos indivíduos em conexão com o grupo em que estão inseridos. Posto isto, é relevante fazer a distinção entre integração e assimilação²⁸⁴.

Um sistema de proteção das minorias adequado permite a integração efetiva dos indivíduos pertencentes a um grupo minoritário, ao mesmo tempo que possibilita a

²⁸² Permanent Court of International Justice. Advisory Opinion of 6 April 1935. *Minority Schools in Albania*. Series A/B., No. 64. para 64.

²⁸³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- *The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights* (Thematic Commentary No. 4), p. 7.

²⁸⁴ Ali-Lekkala, Annastiina “Protection of Individual Minority Rights in the UN Global Sustainable Development Goals”, Lund University, 2015, p.23.

manutenção das suas características. Sendo assim, é garantida a sua integração na sociedade e, ao mesmo tempo, é-lhes assegurada proteção. Por outro lado, visto que cabe aos indivíduos pertencentes a grupos minoritários “escolher” se pretendem ou não manter as suas características, a escolha pela não manutenção tem como consequência a assimilação voluntária da tradição, língua, cultura e religião, da maioria da população de uma sociedade²⁸⁵. Todavia, é importante não levar as medidas de integração ao extremo em que se tornam medidas de assimilação forçada. Nestes casos, os indivíduos pertencentes a um grupo minoritário são obrigados a absorver a cultura dominante²⁸⁶, o que é proibido de acordo com o artigo 5.º nº2 da CQ²⁸⁷. O “direito a ser diferente” é expressão do modelo de uma sociedade ideal. Ou seja, sociedades democráticas e pluralistas onde a diferença tem uma conotação positiva e a tolerância é praticada. Apesar de legalmente vinculados pela CQ, muitos EP ainda colocam em segundo plano a questão das minorias. Estas últimas deparam-se, muitas vezes, com o roubo da sua identidade e, consequente assimilação das tradições e costumes das maiorias. Outras vezes, vivem à margem das sociedades e permanecem aí esquecidas. Uma mudança de mentalidade, estatal e individual torna-se imperativa de modo a garantir a segurança de todos. Além disso, é pertinente realçar que os indivíduos pertencentes a uma minoria (também) gozam do direito à liberdade de reunião, liberdade de associação, liberdade de expressão, pensamento e consciência, bem como o direito de manter e manifestar uma religião ou crença²⁸⁸. O CC considerou ainda que quaisquer medidas tomadas pelas autoridades para restringir a liberdade de reunião ou a liberdade de expressão, que necessariamente inclui a liberdade de expressar críticas ao governo ou opiniões divergentes, podem ter um impacto direto e negativo no gozo dos direitos contidos na CQ. Isto porque é possível que as autoridades dissuadam as pessoas pertencentes a minorias de exercerem os seus direitos e criarem um ambiente intimidador que não seja propício à implementação dos Direitos das Minorias e dos DH em geral. Neste contexto, o CC sublinhou que as pessoas pertencentes a minorias não devem ser proibidas de formar partidos políticos para

²⁸⁵ Ibidem.

²⁸⁶ United Nations Human Rights office of the High Commissioner – OHCHR – Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation p.10.

²⁸⁷ Documento de Copenhaga, para.32.

²⁸⁸ Artigos 7.º e 8.º da CQ e artigo 9.º da CEDH (correspondente).

formular e prosseguir melhor os seus interesses e direitos, ou de registar organizações religiosas para manifestar as suas crenças em comunidade²⁸⁹.

Nesta matéria, é pertinente mencionar o ambiente de medo em que muitas minorias religiosas viveram. Na antiga Europa, a minoria Judaica foi vítima de perseguição e extermínio. Hoje em dia, fora da Europa, as minorias cristãs estão a ser alvo de ataques em massa. Até que ponto a liberdade religiosa não é restringida? A respeito deste assunto, o TEDH condenou a Geórgia no caso *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and 4 Others vs. Georgia*²⁹⁰. Do caso consta que um grupo ultra-ortodoxo atacou um grupo de Testemunhas de Jeová. Embora notificada, a polícia não interveio para impedir a violência. Posteriormente, os mesmos agentes de autoridade interromperam a investigação por impossibilidade de determinação da identidade dos perpetradores. No veredicto final, o TEDH considerou que o facto de a polícia não ter intervindo para proteger as vítimas de violência com motivação racista e a subsequente falta de uma investigação adequada constituiu uma violação do artigo 3.º e 9º em conjugação com o Artigo 14.º da CEDH²⁹¹.

Solidificando a posição defendida supra, está comprovado o longo caminho que a Europa tem de percorrer para atingir um clima de prosperidade e tolerância. Uma Europa ligada aos DH e protetora dos mais fracos é ideal, porém é crucial colocar de lado as diferenças e construir um futuro comum a todos. Doravante, trataremos desta questão no caso concreto de Portugal.

²⁸⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities- The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights (Thematic Commentary No. 4), p. 27.

²⁹⁰ Processo nº71156/01, 3 de Maio de 2007.

²⁹¹ European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, “Handbook on European non-discrimination law”, 2018 p.86.

IV. Proteção dos Direitos das Minorias em Portugal

Chegados aqui, é necessário, verificar se, de facto, é justificável a existência de um instrumento internacional protetor de minorias em Portugal. E, mais tarde, averiguar quais as medidas implementadas pelo Estado para fazer face às recomendações do CC e outros órgãos do CdE.

1. A assinatura e ratificação do Estado Português da Convenção-Quadro

Resultante da preocupação em respeitar os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos indivíduos, bem como para garantir os objetivos gerais da paz e segurança na Europa, Portugal assinou a CQ num “ato de solidariedade política”²⁹². Esta última, entrou em força no território a 1 de Setembro de 2002”²⁹³.

De acordo com o artigo 25.º da CQ, “no ano subsequente à data da entrada em vigor da Convenção as partes contratantes transmitem ao Secretário Geral do CdE informações completas sobre as medidas legislativas e outras que hajam tomado a fim de dar aplicação aos princípios anunciados na CQ” e “periodicamente e sempre que o Comité de Ministros o solicite, informação complementar respeitante à aplicação da CQ”.

Até à data, Portugal submeteu quatro Relatórios de Estado²⁹⁴ e recebeu três Opiniões do CC²⁹⁵. Este último, como referido no capítulo III, é quem assiste o CM na árdua tarefa de monitorizar a implementação da CQ nos EP.

1.1.O não reconhecimento (formal) de minorias nacionais

Do primeiro relatório apresentado ao CC resulta que o conceito “minorias nacionais” é desconhecido na sua ordem jurídica interna”²⁹⁶ e, por essa razão, não existe qualquer política a esse respeito²⁹⁷. Esta afirmação é sustentada com o argumento de que

²⁹² 1º Opinião do CC sobre Portugal, p. 7 para. 17.

²⁹³ Governo de Portugal – 1º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 1º da CQ, primeira parte, “introdução: enquadramento histórico-político”.

²⁹⁴ O primeiro ciclo de monitorização foi em 2003 de seguida em 2008, 2013 e recentemente em 2018.

²⁹⁵ Artigo 26.º da CQ.

²⁹⁶ Governo de Portugal – 1º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25.º, parágrafo 1.º da CQ, primeira parte, “introdução: enquadramento histórico-político” p.2.

²⁹⁷ Este argumento foi criticado pelo CC, consultar 2º opinião do CC sobre Portugal, p. 8 para. 28 e p. 64 do presente trabalho.

o sistema Constitucional Português não distingue entre Nacionalidade e Cidadania, ou seja, a “nação” é constituída pela comunidade de cidadãos. Além disso, a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela Lei ou por Convenção Internacional”²⁹⁸. A par com este argumento, acresce que “a Lei da Nacionalidade²⁹⁹ não estabelece critérios étnicos, religiosos ou linguísticos para atribuição da nacionalidade portuguesa e a aplicação do princípio *jus soli*³⁰⁰ ajuda a enriquecer culturalmente a “nação” portuguesa, que é definida como um “conjunto de cidadãos de múltiplas origens centrados em torno de uma comunidade política unificada implementando os princípios constitucionais de igualdade e não-discriminação em razão da descendência, local de nascimento, origem étnica, língua ou religião”³⁰¹. Não obstante, este entendimento não exclui a existência de “minorias sociais de facto que são definidas com base numa ampla variedade de critérios, incluindo aspetos étnicos, religiosos ou linguísticos, e estilos de vida diferentes”³⁰². Ou seja, apesar da “CRP em nenhum momento se referir à existência de “minorias nacionais”, ou mesmo sociais, várias leis referem-se a minorias sociais de facto, como as étnicas ou religiosas³⁰³.

Posto isto, parece existir uma incongruência nos argumentos do Estado português. Isto é, não reconhece o conceito de “minoridade nacional” pois considera que todos os indivíduos nascidos no território são portugueses, mas, por outro lado, reconhece a existência de uma “minoridade social de facto no território”. Posto isto, o CC realçar que a aplicação da CQ não exige o reconhecimento formal ou o uso do termo “minoridade nacional” na ordem jurídica interna. Isto é, a “CQ foi concebida como uma ferramenta pragmática, a ser implementada em situações jurídicas, políticas e práticas diversas”. Ou seja, o não reconhecimento do conceito não impede as autoridades portuguesas de considerarem alargar a protecção da CQ às pessoas pertencentes a minorias étnicas, linguísticas e culturais em Portugal. Acresce que a relutância do Estado em aplicar a CQ

²⁹⁸ Artigo 4.º da CRP.

²⁹⁹ Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, alterada pela Lei nº2/2018, de 05 de Julho.

³⁰⁰ Das aulas de Direito Internacional Público, da licenciatura em Direito, retirei que o critério do *jus soli* consiste na atribuição da nacionalidade a um indivíduo de acordo com o local do seu nascimento.

³⁰¹ Governo de Portugal – 1º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 1º da CQ, primeira parte, “introdução: enquadramento histórico-político” p.2 e 3.

³⁰² Ibidem.

³⁰³ Leis que proíbem a discriminação. Discussão infra, p.67.

a pessoas pertencentes a minorias étnicas, culturais ou linguísticas “resulta da convicção de que a Convenção atende essencialmente às necessidades de minorias que residem em número substancial em territórios específicos, embora tais minorias não existam, segundo as autoridades Portuguesas. Chama, também, à atenção para o facto de que a aplicação da maioria das disposições da Convenção, tal como a proibição de discriminação, os princípios de igualdade plena e efetiva, de participação e a necessidade de promover a tolerância, não implicam uma dimensão territorial ou exigem que as minorias envolvidas vivam de forma compacta. Deste modo, conclui que as autoridades portuguesas não devem considerar o facto de as minorias estarem dispersas como motivo para negar-lhes totalmente a proteção da CQ”³⁰⁴.

Em consequência, no 2º Relatório, Portugal considerou a “existência de uma minoria étnica em território nacional, a Comunidade Cigana³⁰⁵”. De agora em diante, o objeto de estudo é centrado na Comunidade Cigana, “reconhecida” como minoria pelo Estado português. Cabe ainda mencionar que, não obstante de considerar que o reconhecimento de uma “minorias social de facto” consubstancia uma realidade diversa daquela que é caracterizada como “Minorias Nacional” na CQ³⁰⁶, Portugal cumpre as obrigações que assumiu e, periodicamente, submete relatórios ao CC.

1.2. Medidas implementadas pelo Estado Português

Coincidência ou não, após a ratificação da CQ, em 1996, procedeu-se à criação de um órgão denominado de: Alto Comissariado para as Imigrações e Minorias Étnicas (ACIME). Sob a autoridade direta do Primeiro Ministro (PM), a sua principal função era promover a integração e o diálogo intercultural.

Em 2007, este Serviço tornou-se um Instituto Público adotando o nome de Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e o seu âmbito de intervenção foi reforçado. Uma das suas funções era o “combate a todas as formas de discriminação com base na raça, cor, nacionalidade, origem étnica ou crença religiosa

³⁰⁴ 1º Opinião CC sobre Portugal para. 17,20 e 21.

³⁰⁵ É estimado que vivam em Portugal cerca de 40 mil pessoas da Comunidade Cigana de acordo com o Relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural, 2009 p.22.

³⁰⁶ Governo de Portugal – 2º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.2.

através de campanhas de sensibilização, educação e formação, bem como através do procedimento administrativo relativo a alegadas violações da lei”. No entanto, esta instituição ainda estava sob a autoridade direta do PM. Baseado no 4º Relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e a Discriminação (ECRI)³⁰⁷, o CC condenou essa prática pois, a independência da instituição poderia ser questionada. Isto é, visto que “rege as queixas individuais relativas à discriminação racial, muitas vezes contra as autoridades, deve funcionar de maneira independente”³⁰⁸.

Em 2014, o mandato do Instituto foi mais uma vez reforçado, e passou a apelidar-se de Alto Comissariado para as Migrações (ACM) que atualmente é responsável pelos planos nacionais de integração dos migrantes³⁰⁹. Passou a ser um instituto público e integra a administração indireta do Estado, deixando assim de estar sob a autoridade direta do PM³¹⁰. Da sua composição³¹¹, é relevante destacar a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial³¹² (doravante CICDR). Criada pela Lei 134/99³¹³, constitui “um órgão de composição plural especializado no combate à discriminação racial, cabendo-lhe prevenir, proibir e sancionar práticas discriminatórias em razão da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem”³¹⁴. Atualmente a CICDR centra todas as fases do processo de contraordenação das matérias da sua competência, receção e análise de queixas, instrução e decisão, bem como a coordenação da intervenção na prevenção, fiscalização e repressão de práticas discriminatórias³¹⁵. Deste modo, a esfera de poderes da CICDR é reforçada ficando mandatada para gerir os processos de contraordenação, determinando as coimas e sanções

³⁰⁷ A ECRI é um órgão de monitorização de DH especializado em questões relativas à luta contra o racismo, discriminação (por motivos de “raça”, origem étnica / nacional, cor, cidadania, religião, idioma, orientação sexual e identidade de gênero), xenofobia, antisemitismo e intolerância (<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance>).

³⁰⁸ 4º Relatório ECRI sobre Portugal, p. 15 para. 43.

³⁰⁹ <https://www.acm.gov.pt/pt/-/o-que-fazemos->.

³¹⁰ DL 31/2017 de 27 de Fevereiro – artigo 1.º.

³¹¹ DL nº 251/2002, de 22 de novembro, artigo 3.º c).

³¹² DL 251/2002, 22 de Novembro.

³¹³ Esta Comissão já era parte integrante do ACIDI.

³¹⁴ Relatório anual 2017, Igualdade e Não Discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, p.10.

³¹⁵ As competências da CICDR foram alargadas e reforçadas através da Lei 93/2017, 23 de Agosto.

acessórias a aplicar”³¹⁶. Em adição e contrariamente ao passado, hoje em dia, a CICDR apresenta, na sua constituição, indivíduos de etnia cigana o que torna a sua atuação mais efetiva³¹⁷. Dentro da estrutura do ACM, também se destaca o Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig). Esta unidade informal, é responsável pela concretização de “algumas medidas previstas na Estratégia Nacional para integração das Comunidades Ciganas (ENICC) e, também, implementar políticas públicas nesse domínio”³¹⁸, nomeadamente a promoção de debates e encontros que servem para “a desconstrução de mitos, representações e estereótipos desqualificantes”³¹⁹.

É o ACM que elabora os Relatórios a apresentar ao CC e monitoriza a situação da Comunidade Cigana em Portugal. Doravante, será oportuno expor as falhas apontadas pelo CC, posteriores recomendações e, por último, as medidas adotadas pelo Estado Português para garantir os DH da Comunidade Cigana. Os parágrafos que se seguem refletem a organização do Capítulo III no que refere à “Implementação da CQ”, isto porque, será vantajoso expor, de forma prática, os conceitos solidificados nos capítulos antecedentes. Nomeadamente, as medidas executadas pelo Estado para garantir a Igualdade de Tratamento e perante a Lei deste grupo minoritário, assim como as medidas implementadas para evitar a discriminação.

1.2.1. Igualdade de Tratamento e Não discriminação

(i) Igualdade de tratamento

Portugal apresenta um “conjunto abrangente de ferramentas legais anti discriminação³²⁰”. A começar pela própria CRP, o artigo 13.º nº1 consagra a dignidade social e igualdade perante a lei de todos os cidadãos e o nº2 garante que: “*ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição*

³¹⁶ <https://www.cicdr.pt/-/evolucao-da-cicdr> (consultado em 14.06 às 9h30).

³¹⁷ Atualmente, a comunidade Cigana é representada por Olga Mariano (<https://www.cicdr.pt/-/membros-da-cicdr-composicao-actual>).

³¹⁸ <https://www.acm.gov.pt/pt/-/observatorio-das-comunidades-ciganas-obci-1> (Consultado a 13.06 as 16h30).

³¹⁹ <https://www.obcig.acm.gov.pt/>.

³²⁰ 1º Opinião CC sobre Portugal p. 5, para. 26.

social ou orientação sexual”. Por sua vez, à penalização da “discriminação e incitamento ao ódio e à violência” com pena de prisão de um a oito anos³²¹, acresce o artigo 132.º n.º 2 f) do Código penal que agrava o crime de homicídio àquele que “revelar a especial censurabilidade ou perversidade” na prática de ilícito penal e este for “determinado por ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo, pela orientação sexual ou pela identidade de género da vítima”. Por sua vez, a nova lei anti discriminação, Lei 93/2017 de 23 de Agosto³²² “estabelece o regime jurídico para a prevenção, proibição e combate à discriminação com base na raça / origem étnica, nacionalidade, ascendência e local de origem no âmbito da proteção social, incluindo segurança social, cuidados de saúde, prestações sociais, educação, fornecimento de bens e serviços, habitação e cultura”³²³. Esta última alarga o conceito de discriminação racial, inserindo o conceito de discriminação múltipla e discriminação por associação. Relativamente ao âmbito internacional, a transposição da Diretiva 2000/43/CE, de 29 de Junho “que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre pessoas sem distinção de origem racial ou étnica” para a Lei 18/2004³²⁴ e posterior presença no Código do Trabalho Português³²⁵ acrescenta pontos positivos à panóplia de instrumentos legais anti discriminação em Portugal. Em adição, Portugal tem vindo a ratificar vários tratados internacionais de DH, como a CEDH, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial³²⁶, a Carta Social Europeia³²⁷, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres³²⁸, o PIDCP, o PIDESC e a Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)³²⁹ sobre a Discriminação.

³²¹ Artigo 240.º/1 a) Código Penal.

³²² Revoga a Lei 134/99 de 28 de Agosto.

³²³ Comissão Europeia, Relatório de Estado sobre não discriminação em Portugal 2018 p.6.

³²⁴ A Lei 18/2004 de 11 de Maio, “transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º2000/43/CE, do Conselho, de 29 de Junho, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica”.

³²⁵ Artigo 24.º n.º1 do Código do Trabalho

³²⁶ Convenção da ONU. Esta Convenção vigora em Portugal desde 23/09/1982.

³²⁷ Convenção do CdE, vigora em Portugal desde 01/07/2002.

³²⁸ Convenção da ONU, vigora em Portugal desde 03/09/1981.

³²⁹ Convenção da ONU, vigora em Portugal desde 23/09/1982.

De um modo geral, o quadro legal anti discriminação em Portugal vai ao encontro das necessidades mencionadas pelo CC³³⁰. Porém, este último recomenda a alteração dos mecanismos de queixa de modo a torná-los mais simples e céleres³³¹.

(ii) Igualdade perante a lei

Muitas vezes, a falta de consciência por parte das vítimas dos direitos que lhes assistem, assim como a desconfiança nos órgãos de aplicação da lei, tornam os mecanismos de combate à discriminação inviáveis. Por conseguinte, o CC recomenda a disseminação de informação pela população e a “procura de novas formas de assegurar que o procedimento de reclamações perante o CICDR se torne mais eficaz”³³². Isto porque, a existência de procedimentos administrativos complexos leva à sua morosidade e, consequentemente, as vítimas desistem de apresentar qualquer queixa³³³. Em resposta, as autoridades portuguesas introduziram a possibilidade de apresentar reclamações através do sítio da internet da CICDR³³⁴, medida louvada pelo CC.

O Provedor de Justiça (PdJ) tem, também, um papel importante no recebimento de queixas, muitas delas por intermédio de associações³³⁵. Erguido em Portugal desde a década de 70, o PdJ é um organismo independente com “com poderes para investigar e combater qualquer forma de discriminação ou desigualdade contra pessoas pertencentes

³³⁰ PIDCP, elaborado no seio da ONU, vigora em Portugal desde 15/09/1978; PIDESC, vigora em Portugal desde 30/10/1978.

³³¹ 3º Opinião do CC sobre Portugal, p.6 para.11.

³³² 2º Opinião do CC sobre Portugal p. 5 para.14, 15 e p.24 para. 121 e 122. Consultar local de queixa eletrónica: <https://www.acm.gov.pt/ru/-/o-que-fazer-caso-seja-vitima-ou-tenha-conhecimento-de-praticas-discriminatorias->.

³³³ Em conformidade com a Agência Europeia de Direitos Fundamentais (FRA), muitas vezes as vítimas de discriminação não apresentam queixa devido à morosidade do processo e à burocracia necessária para o fazer. Consultar, Assuntos Constitucionais - Assistência e competências proporcionadas pela FRA no âmbito da Proposta de Lei portuguesa nº 61 / XIII (2ª), que altera a lei que transpõe a Diretiva 2000 / 43 / CE do Conselho, de 29 de junho Antecedentes FRA, p.2.

³³⁴ <https://www.cicdr.pt/queixa>. Governo de Portugal – 2º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.4.

³³⁵ Informação resultante de entrevista com a Unidade I do PdJ.

a minorias nacionais”³³⁶ foi alvo de observação positiva por parte do CC³³⁷. Este último, ao longo do tempo, tem vindo a lidar com casos de discriminação a respeito desta comunidade. A título de exemplo, ainda antes da ratificação da CQ, o Provedor de Justiça interveio numa situação de expulsão de indivíduos de etnia cigana do município de Ponte de Lima. O caso alude a Maio de 1993 quando a Câmara Municipal de Ponte de Lima deliberou que “que sejam notificados todos os indivíduos de etnia cigana, que oficialmente não tenham residência neste concelho, para que no prazo de oito dias, após essa notificação, abandonem o território do concelho de Ponte de Lima. Mais, deliberou que, de futuro, os indivíduos daquela etnia apenas poderão permanecer na área do concelho — o máximo de 48 horas”. Esta deliberação camararia foi considerada nula³³⁸ após intervenção do Provedor de Justiça. Isto porque, apesar de o “intuito” do município ter sido o de evitar o tráfico e consumo de estupefacientes, o conteúdo de tal deliberação “infringia o princípio da proibição da discriminação fundada na raça”. Além disso, tendo a deliberação delimitado os destinatários a partir de um indício étnico, totalmente injustificado, não se via como pudesse deixar de ser qualificada como discriminatória e xenófoba, alicerçada em motivações arbitrárias que atingem o radical dos Direitos do Homem”³³⁹. A ECRI, no quinto ciclo de controlo, congratula a atuação deste órgão e “saúda as recomendações feitas em diversos casos de racismo e discriminação, especialmente contra ciganos e estrangeiros”³⁴⁰.

No que refere à obtenção de dados estatísticos, como referido supra³⁴¹, o CC recomenda a sua recolha como forma de garantia de eficácia dos mecanismos da CQ, o desenvolvimento de políticas adequadas para promoção da igualdade de oportunidades e a prevenção da discriminação racial. Não obstante, no que respeita a este assunto, Portugal invoca a restrição legal do artigo 35.º n.º3 da CRP. Ou seja, no território português não é permitido recolher dados por raça ou origem étnica exceto “mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente

³³⁶ A criação de instituições protetoras de DH é também uma das medidas recomendada pelo CC. Consultar capítulo III, p. 49.

³³⁷ 1º Opinião CC sobre Portugal p.5, para 25.

³³⁸ Pelo Tribunal Administrativo do Círculo do Porto a 7 de Janeiro de 1994.

³³⁹ https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/50anos_Direitos_Homem.pdf, p. 17 e 18.

³⁴⁰ Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.17 e 18.

³⁴¹ Consultar capítulo III, p. 49.

identificáveis”. Em consequência o CC crítica este impedimento sublinhando que “as autoridades portuguesas interpretaram a legislação existente em matéria de recolha de dados pessoais sensíveis como impeditiva da recolha de dados étnicos” e recorda que “é possível recolher dados socioeconómicos e outros dados relativos a pessoas pertencentes a minorias utilizando métodos que ofereçam protecção adequada de dados pessoais, como estudos sociológicos ou inquéritos”³⁴².

○ Habitação e Emprego

Inúmeras estratégias e programas têm vindo a ser desenvolvidos para integrar e incluir a Comunidade Cigana, nomeadamente ao nível da educação, acesso ao emprego, habitação e saúde³⁴³. Em particular, a EINCC³⁴⁴ (2013-2022). Esta última, resultou “de um envolvimento de todos os departamentos governamentais, organizações da sociedade civil, universidades, especialistas e representantes das comunidades ciganas³⁴⁵. Procura retirar da pobreza, integrar e desmarginalizar os indivíduos pertencentes a esta Comunidade. Todavia, em consequência do impedimento constitucional de recolha de dados estatísticos, o estudo foi realizado de forma ampla de modo a recolher informações relevantes para a definição e implementação de políticas adequadas³⁴⁶”.

³⁴² 2º Opinião CC sobre Portugal p.5 para 15; p.10 para 41; p.11 para. 46, 47, 49.

³⁴³ Programa “Escolhas”, “Entreculturas”, ROMED (mencionado infra), Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (DL nº154/2018, que Aprova a revisão da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022), “Discriminação é falta de Educação” (<https://www.eapn.pt/campanha/10/campanha-nacional-a-discriminacao-e-falta-de-educacao>).

³⁴⁴https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_en.pdf/bc4d6288-1626-4fcd-baa0-9feb8da7860d.

³⁴⁵ Governo de Portugal, ACM – ENICC (2013-2020): “Compreende 105 medidas nos domínios da educação, saúde, habitação, emprego e um pilar transversal que abrange a discriminação, a mediação, a educação para a cidadania, a segurança social, a promoção da história e da cultura dos ciganos e a igualdade de género”, Preâmbulo.

³⁴⁶ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.6 e 7.

a. Habitação

No que concerne às condições de habitação destes indivíduos, o cenário nem sempre é o melhor. Apesar de muitas famílias habitarem em residências sociais cedidas pelas autarquias da sua área de residência, existem outras que ainda vivem em acampamentos, talvez por preferirem continuar a viver em comunidade ou então, porque não existe qualquer alternativa. Recomendações do CC com vista à melhoria das condições de habitação têm sido constantes ao longo do tempo³⁴⁷. Em resposta, Portugal tem vindo a adotar um conjunto de medidas, relatadas no 4º Relatório dirigido ao CC. Ademais, o Instituto de Propriedade e Reabilitação Urbana (IHRU)³⁴⁸, desenvolveu os procedimentos necessários para a elaboração de uma Necessidade Nacional de Realojamento, que incluiu a definição de objetivos gerais³⁴⁹ e apoio aos municípios nos processos de realojamento das comunidades ciganas em situações vulneráveis e / ou a viver em condições de habitação precárias. Desta iniciativa destaca-se o realojamento de indivíduos pertencentes à comunidade cigana de Campo Maior que contou com a construção de um Bairro³⁵⁰ e o realojamento em Peso da Régua, local onde cerca de 12 famílias foram realojadas da barragem de Bagaúste para o Bairro de Alagoas³⁵¹. O Governo destaca, também, os programas “1º Direito – Programa de Apoio de Acesso à Habitação³⁵²” e o Programa de Arrendamento Acessível³⁵³ como projetos que abordam algumas necessidades habitacionais das comunidades ciganas em cooperação com as autarquias locais³⁵⁴.

³⁴⁷ 1º Opinião do CC sobre Portugal p.14 para.51, p.17 para.64; 2º Opinião do CC sobre Portugal p. 6 para 19, p.13 para 58; 3º Opinião do CC sobre Portugal p.20 para.102.

³⁴⁸ https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/apresentacao/atividade_interinstitucional.html (consultado a 14.06 às 11h15).

³⁴⁹ Objetivos: 1) Identificar qualitativa e quantitativamente as necessidades atuais de habitação em Portugal. 2) Obter conhecimento específico do número de famílias que vivem em condições inaceitáveis. 3) Organizar as soluções propostas pelos municípios, a fim de resolver a habitação em condições de desvantagem.

³⁵⁰ O Bairro foi denominado Bairro de São Sebastião e apresenta 53 espaços de habitação para 220 pessoas.

³⁵¹ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.53 e 54.

³⁵² Criado pelo DL nº37/2018, 4 de Junho.

³⁵³ Criado pelo DL nº68/2019, 22 de Maio.

³⁵⁴ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.53 e 54.

Apesar da constante evolução, o Comité Europeu dos Direitos Sociais do Conselho da Europa (CEDS)³⁵⁵ declara que a situação de habitação ainda não está em conformidade com a Carta Social Europeia (CSE)³⁵⁶. Tal argumento é fundamentado por uma queixa oriunda do Centro Europeu dos Direitos dos Roma (CEDR)³⁵⁷ contra Portugal. Na queixa³⁵⁸ apresentada aos peritos, o CEDR alega violação de preceitos legais consagrados na CSE nomeadamente os artigos 16.º (direito da família a uma proteção social, jurídica e económica), 30.º (direito à proteção contra a pobreza e exclusão social), e 31.º (direito à habitação), em conjunção com o artigo E (não discriminação) do referido instrumento. Acrescenta que “soma de injustiças relacionadas com a habitação em Portugal viola estas disposições”³⁵⁹. A queixa foi julgada procedente e nas conclusões o CEDS destaca: “Planos de ação nacionais inadequados para atender às necessidades habitacionais das comunidades ciganas; a implementação de políticas de habitação resultam na perpetuação de condições de vida abaixo do padrão e segregação para as comunidades ciganas; os planos habitacionais nacionais resultam em segregação residencial e exclusão social; deterioração das condições residenciais em bairros informais de ciganos”³⁶⁰.

Por seu turno, o PdJ tem, também, vindo a receber queixas, individuais e por intermédio de associações, no que respeita a este tema. De um modo geral, essas queixas denunciam a falta de saneamento e água potável nos acampamentos. Em averiguações, este instituto tem vindo a verificar que é urgente melhorar as condições de vida destas comunidades no sentido de evitar a degradação de outros campos como a educação e a saúde. Isto porque, existem jovens e crianças da etnia cigana que não vão à escola por vergonha de não terem possibilidade de tomar banho em “casa”³⁶¹.

³⁵⁵ Comité composto por 15 peritos independentes, que se pronuncia sobre a observância das disposições da Carta Social Europeia pelos respetivos EP.

³⁵⁶ A CSE entrou em vigor em Portugal a 01/07/2002.

³⁵⁷ Centro Europeu dos Direitos dos Roma vs Portugal, queixa nº61/2010.

³⁵⁸ Registada a 23 de Abril de 2010, declarada admissível a 17 de Setembro de 2010.

³⁵⁹ Incluindo problemas de acesso a habitação social, qualidade de habitação precária, falta de acesso a serviços básicos, segregação residencial de comunidades ciganas e outras violações sistémicas do direito à habitação. European Roma Rights Center vs Portugal, queixa nº61/2010, 29 de Abril para.9.

³⁶⁰ Idem, p. 15,16,20,21. [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["cc-61-2010-dmerits-en"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{).

³⁶¹ Informação resultante de entrevista com a Unidade I da Provedoria de Justiça.

b. Emprego

O acesso ao emprego é, ainda, limitado a estes indivíduos, de acordo com o CC. Este cenário pode ser influenciado pela falta de escolaridade derivado da elevada desistência em prosseguir estudos³⁶² ou, por outro lado, dos estereótipos criados em torno destes indivíduos. Em consequência, estes fatores criam uma barreira invisível difícil de ultrapassar. Não obstante, muitos indivíduos ainda se dedicam à sua atividade dita “tradicional”, como a venda ambulante nas feiras. Porém, apesar das dificuldades, o cenário tem vindo a alterar e atualmente existem casos em que os indivíduos da etnia cigana terminam a escolaridade obrigatória e ingressam no setor público ou em atividades sazonais³⁶³. O exemplo do atual Secretário de Estado para as Autarquias Locais³⁶⁴, é um caso de sucesso e até de inspiração para os ciganos.

Portugal argumenta dizendo que prima pela “plena integração social dos grupos populacionais mais vulneráveis e, portanto, atua de acordo com os seus princípios de prestação de igualdade de tratamento a todos os cidadãos”. Isto é refletido na legislação nacional³⁶⁵ e nas ações desenvolvidas pelo Serviço de Emprego Público Português (SEPP) e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)³⁶⁶. Este último, tem como parceiras organizações públicas e privadas com “intervenção direta na sociedade civil, com o objetivo de implementar medidas definidas na ENICC³⁶⁷. Além disso, “os cidadãos da comunidade cigana beneficiam de aconselhamento individual prestado pelas estruturas locais em cooperação com o IEFP, os Serviços Profissionais de Integração (GIP - Gabinetes de Inserção Profissional)³⁶⁸”. Porém, da reportagem da TVI “ciganos: uma

³⁶² Questão discutida infra, p. 83 “educação”.

³⁶³ Estudo Nacional sobre as comunidades ciganas, p.107 e 108.

³⁶⁴ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/administracao-interna/secretarios-de-estado?i=autarquiaslocais>. <https://expresso.pt/dossies/diario/2015-11-27-Carlos-Miguel.-Sou-cigano-nao-tenho-culpa>.

³⁶⁵ Artigo 25.º do Código do Trabalho; Artigo 58.º CRP.

³⁶⁶ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.50, 51. Para realizar estes programas de forma correta, várias ações de formação são dirigidas aos técnicos do IEFP (ENICC, RCM nº25/2013 de 27 de março, Relatório de execução 2015, p.18).

³⁶⁷ ENICC, p. 55,56,57,58

³⁶⁸ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.50, 51.

longa sina”³⁶⁹ resultam relatos de indivíduos que veem contratos de trabalho recusados por serem da etnia cigana. Ou seja, eles próprios criam as suas oportunidades.

1.2.2. Promoção da tolerância e diálogo intercultural

(i) Integração, Tolerância e combate à intolerância

Baseado em relatórios da ECRI, expressões de racismo e intolerância contra a Comunidade Cigana é, ainda, prática reiterada na sociedade portuguesa. Por sua vez, os média e a área política³⁷⁰ são identificados como principal meio de disseminação de ódio. Não esquecendo, também, a tendência atual em expressar opiniões na internet e redes sociais³⁷¹ que torna esta questão ainda mais problemática. No relatório supra destacado³⁷², o ECRI sublinha como principal fonte de disseminação do discurso de ódio, particularmente na internet, a existência de “grupos nacionalistas da extrema direita³⁷³ e neonazis³⁷⁴”.

No sentido de travar a proliferação do ódio o CC instou as autoridades portuguesas a combater a disseminação de racismo e estereótipo nos meios de comunicação. Isto é, através da sensibilização de jornalistas e outros profissionais do meio para a “necessidade

³⁶⁹ Visionar reportagem da TVI: “Ciganos, uma longa sina” (<https://tviplayer.iol.pt/programa/reporter-tvi/53c6b3483004dc006243bd77/episodio/t5e5>).

³⁷⁰ Um membro do Parlamento Europeu teceu comentários “anticiganistas” no Twitter (rede social), onde insultava uma colega sua: “Sra. X, dita a cigana e não é só pelo aspeto, paga os favores que recebe com votos alinhados com os centralistas.”, Jornal Económico 2017 (Quinto ciclo de monitorização ECRI p. 21).

³⁷¹ 3º Opinião do CC sobre Portugal, p.13 para. 47. Exemplo do maldizer na internet encontra-se transcrito no Quinto Ciclo de Monitorização do ECCRI: “No dia 20.7.2017, foi publicado um texto num site da internet (<http://economicofinanceiro.blogspot.fr/>) uma passagem com o seguinte teor: “Os ciganos. A melhor forma de acabar com os ciganos é obrigar as crianças ciganas a ir à escola. Foi isso que fizeram com os nativos da Austrália. Claro que o politicamente correto é dizer que somos todos iguais e que os ciganos são portugueses como os outros, mas todos sabemos que não é assim. Quando vamos sozinhos na rua de madrugada e nos aparecem ciganos ou africanos pela frente (não posso dizer pretos senão levo mais dias sem ordenado, apesar de também haver brancos e indianos em África), sentimos um frio miudinho na espinha. Isto não é ser racista pois é uma resposta biológica”, p.21.

³⁷² Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo).

³⁷³ Em Portugal existe o Partido Nacional Renovador que defende, entre outras coisas, a consagração do *jus sanguinis* como critério único para atribuição da nacionalidade.

³⁷⁴ Frente Nacional Portuguesa e Hammerskin portugueses (<https://www.dn.pt/portugal/interior/skinheads-recrutam-e-atacam-no-bairro-alto-e-cais-sodre-5495984.html>).

de discutir estas questões e promover, juntamente com estes comunicadores, um melhor conhecimento dos assuntos relacionados com Diversidade Cultural, contribuindo para uma abordagem mais confiável e eficaz na transmissão da informação”³⁷⁵. Ao abrigo do Projeto NET-KARD³⁷⁶, financiado pela União Europeia (UE), foi desenvolvido um “Guia prático dirigido à comunicação social para prevenir a discriminação das Comunidades Ciganas”. Este guia, traduzido para os idiomas dos países da UE, tem como principal objetivo fornecer regras e diretrizes para que os meios de comunicação ofereçam “informação livre de preconceito e para prevenir a discriminação das comunidades ciganas”³⁷⁷. O ACM também desenvolveu uma ação a este respeito. O Prémio de Comunicação “Pela Diversidade Cultural”, opera desde 2015, e procura profissionais de comunicação social e jornalismo assim como jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos. Tem como principal objetivo a “a promoção da diversidade cultural, o combate à discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem ou religião e, em particular, para a integração das comunidades imigrantes, refugiadas e ciganas presentes em Portugal”³⁷⁸.

Para além do digital, o preconceito e estereótipo estão presentes no dia-a-dia. Em 2017, uma família de etnia cigana viu recusado, por parte da junta de freguesia de Cabeça Gorda (em Beja), o direito à realização de cerimónia fúnebre de um familiar³⁷⁹. Esta situação, envolveu associações ciganas que acusaram os autarcas de discriminação com base na etnia. A este acontecimento, acresce outro no mesmo distrito, as comunidades ciganas da Pedreira viviam separadas da restante população por um muro que se passou a denominar por “muro da vergonha”³⁸⁰. Esta situação foi condenada pela ECRI que crê veemente que o sucedido serviu para “esconder a comunidade cigana da restante

³⁷⁵ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.40.

³⁷⁶ Este projecto denomina-se “Cooperation and Networking between Key Actors against Roma Discrimination” e é financiado pelo Programa «Direitos fundamentais e cidadania» da União Europeia. Número e Código do Projeto: JUST/2012/FRAC/AG/2848.

³⁷⁷ Fundo Social Europeu - Guia Prático dirigido aos órgãos de Comunicação Social para prevenir a discriminação das Comunidades Ciganas, 2014 p. 5 e 6.

³⁷⁸ <https://www.acm.gov.pt/-/premio-de-comunicacao-pela-diversidade-cultura-1>.

³⁷⁹ <https://www.dn.pt/sociedade/interior/associacoes-acusam-autarca-de-beja-que-tera-impedido-enterro-de-cigano-de-violar-a-lei-8621108.html> (consultado a 12.06 às 15h05).

³⁸⁰ <https://www.publico.pt/2015/06/19/local/noticia/familias-ciganas-derrubam-muro-da-vergonha-que-as-manteve-isoladas-quase-uma-decada-1699375>.

população” e nesse sentido, constituiu um ato de segregação. Ou seja, vai contra qualquer tentativa de integração e reforça os estereótipos que existem em relação a esta comunidade³⁸¹. Já no distrito de Leiria foi reportada, aos media, a existência de um sapo de cerâmica à porta de um minimercado com o intuito de afastar os ciganos que viviam nas redondezas. Reza a história que a comunidade Cigana considera a figura do sapo como um presságio da má sorte e desavença³⁸² e, por isso evitam entrar em qualquer estabelecimento que contenha essa figura. A este respeito, apraz referir o Projeto “não engolimos sapos”³⁸³ que tem como intuito “libertar” sapos de cerâmica dos estabelecimentos públicos. Ou seja, através desta iniciativa pretende-se sensibilizar os indivíduos e prevenir o preconceito e racismo.

Ainda no âmbito do combate à intolerância, cabe mencionar a adesão de Portugal ao Programa de Mediação intercultural ROMED³⁸⁴. Este programa “surge no âmbito do Programa Europeu de Formação de Mediadores, dirige-se a mediadores provenientes das comunidades ciganas. Tem como objetivo melhorar a qualidade e a eficácia do seu trabalho, promovendo uma melhor comunicação e cooperação entre as comunidades ciganas e as instituições públicas”³⁸⁵. Em Portugal, o Programa ROMED1³⁸⁶, “no âmbito do Projeto Mediadores Municipais Ciganos do ACM, contribuiu com a formação de 19 mediadores municipais, 1 mediador da área da saúde, 3 dinamizadores culturais do Programa Escolhas, 1 mediador da Santa Casa de Misericórdia e 3 mediadores escolares”³⁸⁷. Porém, uma das principais dificuldades do ROMED1 foi a escala da implementação, que não permitiu uma ação mais profunda ou uma maior adaptação da mediação a contextos locais. Em consequência, foi desenvolvido o programa o

³⁸¹ A ECRI acrescenta que, para “assegurar a credibilidade da Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas necessita de eliminar, com urgência, todos os muros e outras barreiras que rodeiam os acampamentos de ciganos”. Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de controlo), p.25 para.107 e 108.

³⁸² <https://sol.sapo.pt/artigo/77785/sapos-o-tabu-da-etnia-cigana>.

³⁸³ Projeto apoiado pelo SOS Racismo e idealizado por Rui Farina (<https://www.acm.gov.pt/-/nao-engolimos-sapos-em-exposicao-no-cnaim-de-lisboa>).

³⁸⁴ <http://coe-romed.org>.

³⁸⁵ <https://www.acm.gov.pt/-/estrategias-locais-de-integracao-das-comunidades-ciganas-programa-romed-avanca-para-nova-edicao> (consultado a 15.06.2019 às 09h30).

³⁸⁶ <http://coe-romed.org/romed1>.

³⁸⁷ ROMED Mediation for ROMA, founded by the European Union and the Council of Europe, Newsletter #0 p.2 e 3.

ROMED2³⁸⁸ que consiste numa versão melhorada do primeiro. Este programa atua em sete municípios portugueses, nomeadamente, Barcelos, Beja³⁸⁹, Elvas, Figueira da Foz, Moura, Seixal e Torres Vedras. Atualmente existem mediadores empregados em 20 municípios e o objetivo é aumentar o número para 50 até 2020³⁹⁰. Não obstante de estes resultados, é de referir que muitos dos mediadores interculturais apresentam notório descontentamento resultante da dificuldade do trabalho e, conseqüentemente, não lhes ser reconhecido qualquer estatuto³⁹¹.

- Educação

- a. Educação – artigo 12.º da CQ

A educação constitui pedra angular da formação dos indivíduos de uma sociedade. Não obstante, muitas crianças e jovens de etnia cigana não ingressam no sistema de ensino derivado dos costumes, ou seja, para estes indivíduos a escola não é valorizada porque ensinam, em casa, tudo o que é necessário para formar jovens adultos³⁹².

No caso de ingressarem no sistema de ensino público, as crianças e jovens ciganas são vítimas de segregação. O caso mais conhecido é o da Escola Básica de Templários, em Tomar. Apesar da finalidade traçada pelo Diretor do Agrupamento de “promover o acesso à educação de raparigas de etnia cigana e prevenir o abandono escolar”, o CC frisa a incompatibilidade dessa prática com princípios consagrados na CQ³⁹³. Em consequência, uma investigação levada a cabo pela Inspeção Geral para a Educação e Ciência, a este respeito, concluiu que em muitos dos casos a presença da comunidade cigana é superior à da maioria da população e, em consequência, os encarregados de educação da maioria não-cigana transferem as crianças para outros agrupamentos. Em segundo lugar, sugeriu a criação de um programa escolar alternativo para pessoas desta

³⁸⁸ <http://coe-romed.org/romed2/about>.

³⁸⁹ <http://www.cimbal.pt/noticias/4206/constituicao-da-associacao-de-mediadores-ciganos-de-portugal.aspx>.

³⁹⁰ Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de controlo), p.25.

³⁹¹ Informação obtida através de entrevista com a Unidade I do Provedor de Justiça.

³⁹² Visionar reportagem da TVI: “Ciganos, uma longa sina” (<https://tviplayer.iol.pt/programa/reporter-tvi/53c6b3483004dc006243bd77/episodio/t5e5>), minuto 4:58. Em casa as mulheres são educadas para serem boas mães, boas mulheres, boas donas de casa e boas vendedoras, daí a escola não ser valorizada.

³⁹³ 3º Opinião CC sobre Portugal, p. 16 para.73.

comunidade como forma de evitar o insucesso e o abandono escolar precoce³⁹⁴. Por seu turno, o Governo Português responsabiliza-se e pretende remover progressivamente esta situação, propondo uma “organização mais eficiente da rede escolar, apoio às escolas em territórios mais marginalizados e redução das classes especiais, através de uma promoção consistente do sucesso escolar”³⁹⁵. Não obstante, a situação tornará a ter lugar se não forem realizadas reformas internas no sistema de ensino. Poderia começar-se pela criação e inserção de novas disciplinas no básico e secundário que lidem com casos de DH e ensinem os jovens a pensar. Desta forma, de um modo direto, esta medida influenciava crianças e adolescentes para as diferenças, mitigando o racismo e intolerância nas escolas e por outro lado, contribuía para a formação de novos adultos com ideais intrínsecos de DH.

No que respeita ao ensino superior, a situação tem vindo a alterar. Já são muitos os jovens de etnia cigana que ingressam no ensino superior manifestando uma mudança de mentalidade também da parte desta comunidade. É de destacar o Projeto “Opré Chavalé” que, na língua romani significa “Erguei-vos ciganos”³⁹⁶. Este projeto, desenvolvido no seio da Associação Letras Nómadas³⁹⁷ tem como objetivo ajudar jovens adolescentes de etnia cigana a prosseguir os seus estudos, apoiando-os no pagamento de propinas e alimentação. Inspirado por este projeto, o Governo tem, também, vindo a apoiar jovens ciganos no seu ingresso ao ensino superior³⁹⁸.

(ii) Combate ao discurso de ódio

O discurso de ódio é “baseado na suposição injustificada de que uma pessoa ou um grupo de pessoas é superior a outras e incita atos de violência ou discriminação, indo contra o respeito pelos grupos minoritários e prejudicando a coesão social”³⁹⁹. Apela-se

³⁹⁴ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.47.

³⁹⁵ Idem.

³⁹⁶ <https://observador.pt/2016/04/08/estudar-na-universidade-um-sonho-tornado-realidade-vez-ciganos/>.

³⁹⁷ Associação criada por Olga Mariano (pertencente à Comunidade Cigana) e tem como objetivo a investigação e dinamização das Comunidades Ciganas.

³⁹⁸ <https://www.acm.gov.pt/-/governo-vai-atribuir-25-bolsas-de-estudo-a-jovens-ciganos-as->.

³⁹⁹ Recomendação política geral nº15. Consultar em <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>.

ao incentivo de relações interculturais entre os agentes da autoridade e pessoa pertencentes a minorias de modo a evitar o estereótipo e o preconceito⁴⁰⁰. Em consequência, programas de mediação contam com a participação da Guarda Nacional Republicana (GNR), nomeadamente o “Programa Interlocutor Local de Segurança” que tem como objetivo o fortalecimento de laços entre esta autoridade e a comunidade⁴⁰¹. Porém, investigações da ECRI⁴⁰², sublinham a, ainda, atual violência entre agentes de autoridade contra indivíduos desta etnia. Baseados numa notícia do Jornal Público de 27 de Setembro de 2012, a ECRI assinalou “violência contra 30 indivíduos ciganos no decurso de uma rusga e maus tratos com auxílio de “pistolas e varas de metal contra seis pessoas com idades entre os 17 e os 38 anos⁴⁰³”.

O discurso de ódio, apesar de punido pela lei penal, continua a ser prática reiterada na Sociedade Portuguesa e os dados são escassos. De acordo com a ECRI, “a justiça só produz estatísticas sobre o discurso de ódio se forem registados mais de três casos por ano, um limiar que nunca foi excedido nos últimos cinco anos⁴⁰⁴” e, em adição, o ACM e a CICDR “não publicam estatísticas específicas sobre o discurso de ódio”⁴⁰⁵. Deste modo, a ECRI recomenda que “as autoridades, em especial o ACM, façam campanhas de informação para proporcionar aos indivíduos expostos ao discurso de ódio informação sobre os direitos e recursos contidos na legislação e sobre as autoridades que podem contactar”⁴⁰⁶. Ou seja, um reforço na capacidade de exercício dos indivíduos diretamente afetados constitui forma de tentar evitar este crime. Além disso, impedir a disseminação do ódio⁴⁰⁷ através dos média e redes sociais também constitui objetivo primordial. A

⁴⁰⁰ 3º Opinião CC sobre Portugal p. 15 para. 66 e 67.

⁴⁰¹ Idem p. 15 para.68.

⁴⁰² Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de controlo), p.27 para.123.

⁴⁰³ <https://www.publico.pt/2012/09/27/local/noticia/gnr-acusada-de-torturar-ciganos-detidos-numa-rusga-em-vila-verde-1564830> (consultado a 15.06 às 15h).

⁴⁰⁴ Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.18 para. 25.

⁴⁰⁵ Ver, por exemplo, ACM:2018 Indicadores de Integração de Migrantes, p.276: referem-se a barómetros e inquéritos Europeus.

⁴⁰⁶ Relatório ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.22 para. 41.

⁴⁰⁷ Idem, para. 42: “Atualmente, existem três mecanismos de regulação para prevenir, detetar e remover o discurso de ódio na Internet e nos média tradicionais: o Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas delibera sobre queixas relacionadas com violações do código deontológico dos jornalistas; A organização encarregada da distribuição das carteiras profissionais à imprensa. Esta pode retirar a carteira a um jornalista que tenha cometido uma infração (na prática, as sanções são muito raras). Em terceiro lugar, a Entidade

ECRI recomenda que as autoridades portuguesas responsáveis consigam assegurar que os média e os “fornecedores de internet”⁴⁰⁸ proibam o discurso de ódio nas suas condições de utilização e façam respeitar essa proibição”, iniciem formações sobre a prevenção e combate ao discurso de ódio para os jornalistas e o pessoal responsável por monitorizar os sites e redes na Internet e garantam que os mecanismos de regulação dos meios sociais e internet intervenham com firmeza em todos os casos de discurso de ódio nos média, particularmente na Internet, e imponha sanções apropriadas a fim de prevenir este tipo de discurso⁴⁰⁹.

2. Síntese conclusiva

Com esta exposição das medidas implementadas pelo Estado Português pretendi dar a conhecer o que é apontado pelo CC como violação de DH e, também, as ações levadas a cabo por Portugal para combater a discriminação em vários níveis.

Como referido anteriormente, a posição que Portugal sustenta é incongruente no sentido em que não reconhece a comunidade cigana como minoria no seu território, mas por outro lado, assinou e ratificou a CQ. Em consequência, cumpre com as exigências consagradas na CQ e tem de proteger estes indivíduos de todas as formas de discriminação. Não obstante desta relutância inicial Portugal tem vindo a conseguir implementar as medidas aconselhadas pelo CC e entre os dias 28 e 31 de Maio de 2019 foi permitida visita⁴¹⁰. Este último visitou o Porto, Figueira da Foz, Torres Vedras, Moura e Lisboa. A partir desta visita, iniciará a elaboração da 4ª Opinião, ainda sem data prevista de publicação.

Dado o carácter flexível da CQ, a relutância do Estado em não reconhecer a Comunidade Cigana como “minorias para efeitos da Convenção” pode ser considerada

Reguladora para a Comunicação Social (ERC) intervém em casos de queixas sobre o discurso de ódio (recebeu 21 queixas desta natureza desde 2009). Esta última informou a ECRI de que os números crescentes de queixas se relacionavam com a Internet e o discurso de ódio contra os ciganos e as pessoas LGBT”.

⁴⁰⁸ Em Portugal os fornecedores de internet são: MEO; NOS; VODAFONE.

⁴⁰⁹ Relatório ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.23 para. 44.

⁴¹⁰ A visita que decorreu no passado mês de Maio foi a primeira a ser concedida no que respeita à monitorização da CQ em Portugal (<https://www.coe.int/en/web/minorities/-/portugal-visit-of-the-advisory-committee-on-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities>). Até aqui, o Estado sempre recusou qualquer visita (1ª Opinião CC sobre Portugal para.9,10,22; 2ª Opinião CC sobre Portugal, para. 2, 8,9, 30; 3ª Opinião CC sobre Portugal para. 7. Porém, antes da elaboração da 4ª Opinião, foi concedida uma visita entre os dias 28 e 31 de Maio).

infundada. Isto porque a própria CQ não sugere qualquer definição de minoria e cabe aos Estados decidir o que, para eles, é considerado como tal⁴¹¹. Não obstante de não existir qualquer declaração da República Portuguesa nesse sentido, pode até afirmar-se que os esforços para levar a cabo as recomendações do CC constituem um reconhecimento tácito da existência de minorias nacionais para efeitos da CQ.

Posto isto, na eventualidade da definição apresentada por Capotorti⁴¹² ser considerada universal e fixa, é curioso verificar se a Comunidade Cigana Portuguesa preenche os requisitos desta definição.

i) Dimensão

De acordo com o Relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural, é estimado que vivam em Portugal cerca de 40 mil indivíduos de etnia Cigana. Traduzido em percentagem, em Portugal, 0.38% da população pertence a esta comunidade comparado com a restante população que corresponde a 99.62%⁴¹³. Sendo assim, e segundo o entendimento do CDH⁴¹⁴ é possível afirmar que o primeiro critério está preenchido.

ii) Posição Não Dominante

Recordando o capítulo II, o critério de posição não dominante traduzia-se, em termos políticos, segundo a “participação política e inclusão da sociedade de um grupo minoritário”⁴¹⁵. No que respeita à população cigana residente em Portugal, o Governo conclui que “a situação atual da Comunidade Roma ainda é bastante vulnerável. Apesar

⁴¹¹ A Áustria, por exemplo, definiu minoria através de uma declaração no momento da ratificação da CQ. A declaração consagra que: “A República da Áustria declara que, para si própria, a expressão “minorias nacionais”, na aceção da Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, designa os grupos abrangidos pelo âmbito de aplicação da lei sobre os grupos étnicos (Volksgruppengesetz , Federal Law Gazette n.º 396/1976), que vivam e possuam habitação em partes do território da República da Áustria e que são compostos por cidadãos austríacos com línguas maternas não alemãs e com as suas próprias culturas étnicas”.

⁴¹² Como referido no capítulo II, a definição apresentada por Francesco Capotorti é a definição fixa de minoria mais aceite pela Comunidade Internacional.

⁴¹³ <https://www.pordata.pt/Portugal>.

⁴¹⁴ Consultar capítulo II p.21 a 23.

⁴¹⁵ Idem, p. 23.

das transformações sociais que têm ocorrido e de algumas melhorias na situação dos ciganos, há ainda uma série de fatores que concorrem para uma grande resistência à sua integração: exclusão social, discriminação, dificuldade de mobilização, resistência à escolarização, perda de recursos económicos, profissões tradicionais em declínio e obediência a regras internas muito fortes”⁴¹⁶. Sendo assim, é possível apurar que a comunidade cigana, em Portugal, vive numa situação de não dominância.

iii) Minorias étnicas, religiosas ou linguistas

De acordo com José Bengoa “os valores étnicos, compreendem um conjunto de costumes, tradições, expressões culturais e história coletiva que formam uma rede que confere uma identidade especial a um grupo humano específico”⁴¹⁷. Ou seja, é verificável que este requisito é preenchido tendo em conta que a Comunidade Cigana apresenta características diferentes da restante população Portuguesa⁴¹⁸.

⁴¹⁶ EINCC 2013-2022 p. 10.

⁴¹⁷ Consultar capítulo II p.22.

⁴¹⁸ “Portugal reconheceu a existência de uma minoria étnica no país, nomeadamente a comunidade cigana” (2ª Opinião do CC sobre Portugal p.2); “A promoção da cultura cigana num contexto multicultural gerará atitudes de harmonia (...)” (idem p.15).

iv) Nacionalidade de determinado Estado

Escusado será verificar a aplicabilidade deste quarto requisito. Dada a confusão que sugere, foi dado aos Estados margem de apreciação no que respeita à nacionalidade⁴¹⁹. Porém, em relação à Comunidade Cigana residente em Portugal não existe qualquer dúvida uma vez que estes possuem nacionalidade Portuguesa⁴²⁰.

Em conclusão, independentemente do carácter informal deste ensaio verificam-se os quatro requisitos da definição de minoria. Em consequência, pode-se afirmar que a Comunidade Cigana reflete as condições para ser considerada um grupo minoritário. Não obstante, nunca é demais referir a urgente necessidade de mudança no modo como se olha para estes indivíduos. Isto é, aceitar, respeitar e celebrar as diferenças deveria ser ponto assente na mentalidade dos portugueses. Quebrar estereótipos de conotação negativa, preconceitos e adicionar positividade à diferença. Aprender que a população enriquece com a mistura de novas culturas e tradições. No que refere a Portugal, o estigma associado a estes indivíduos em muito impede a integração⁴²¹. Muitas vezes, a própria comunidade não se sente bem-vinda e tende a fechar-se no seu núcleo de modo a evitar maus tratos ou serem alvo de mal dizer.

Por último, é importante lembrar que num mundo ideal a existência de instrumentos “especiais” protetores de indivíduos “especiais” (minorias, pessoas com deficiência, LGBT) não seriam necessários. Ou seja, a DUDH e a CEDH seriam suficientes para assegurar a dignidade daquilo que todos somos, Humanos. Verificando-se o contrário, fica o alerta. Educar para integrar e formular medidas educacionais inclusivas como programas de Estudos sobre DH de maneira a alterar mentalidades.

⁴¹⁹ Consultar capítulo II, p.23.

⁴²⁰ 1º Relatório de Estado, p. 2 e 3, o Estado português aplica critério *jus soli* para a atribuição da nacionalidade.

⁴²¹ Visionar reportagem da TVI: “Ciganos, uma longa sina” (<https://tviplayer.iol.pt/programa/reporter-tvi/53c6b3483004dc006243bd77/episodio/t5e5>).

CONCLUSÃO

A realização deste estágio curricular foi uma oportunidade essencial para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

No que respeita ao estágio, este foi, sem dúvida, uma experiência gratificante. Não só pelo facto de ter saído da minha zona de conforto e ter-me desafiado a todos os níveis, mas, também, por toda a aprendizagem que adquiri. Ter a oportunidade de fazer parte do pessoal de uma representação diplomática portuguesa e poder representar o meu país no estrangeiro, ajudando a contribuir para o seu bom nome, tornou esta experiência ainda mais inesquecível. Além disso, perceber, na prática, o funcionamento da política externa portuguesa fez com que adquirisse ainda mais gosto pela área. A esta satisfação, acresce o conteúdo das tarefas que desempenhei ao longo do tempo. Destaco a assistência de reuniões e grupos de trabalho que em muito contribuíram para o meu conhecimento do funcionamento do próprio CdE e da própria política externa multilateral. Saliento, também, a oportunidade que tive em conviver com algumas figuras que contribuem para que os três pilares da organização se mantenham vivos, nomeadamente a Alta Comissária dos Direitos Humanos e o Presidente do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Através desta panóplia de experiências e trocas de ideias consegui realmente perceber a importância da diplomacia na Europa.

Quanto ao tema da investigação, este foi influenciado pelo trabalho realizado na missão e pelo contributo que poderia vir a dar ao meu país. Sendo assim, pude constatar que a História dos Estados parte do CdE tem, ainda, muita influência na tomada de decisões. A dificuldade em fixar uma definição de minoria é consequência desse apego e, também, de certos receios que dela advêm. Não obstante, o nascimento da CQ veio apaziguar muitos desses receios, todavia a quantidade de encontros com o intuito de solucionar esta problemática tem vindo a aumentar, consequência do incumprimento de muitas das obrigações plasmadas na CQ por falta de compreensão das mesmas. Finalmente, já no contexto de Portugal, pude perceber que a posição defendida pelo Estado é ambígua no sentido de que não existe reconhecimento formal da comunidade cigana como minoria e, por outro lado, esta é tratada como tal. Apesar do, ainda, longo caminho a percorrer, muitas medidas, têm vindo a ser colocadas em prática como forma de incluir e integrar a Comunidade Cigana na sociedade. Pude, também, reparar que a sociedade portuguesa carece de educação a nível de tolerância e respeito pela diferença e

“O Direito à Diferença” – aplicabilidade da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais
em Portugal

apercebi-me que é necessária vontade de ambas as partes (comunidade ciganas e restantes) para ultrapassar as diferenças e viver em harmonia.

BIBLIOGRAFIA

a) Monografias

- Almeida, Francisco Ferreira de – “Direito Internacional Público”. 2º Edição. Coimbra Editora, Agosto de 2003. ISBN: 972-32-1189-0.
- Benoit-Rohmer, Florence – “The minority question in Europe: towards a coherent system of protection of national minorities”. Council of Europe publishing, 1996. ISBN:978-92-871-2932-1
- Bronwlie, Ian – “Princípios de Direito Internacional Público”. Fundação Calouste Gulbenkian 1997 (Obra originalmente publicada em 1940). ISBN: 972-31-059-7.
- Gouveia, Jorge Bacelar - “Manual de Direito Internacional Público”. 2º edição atualizada e ampliada, Coimbra: Almedina, 2004. ISBN: 972-40-2326-5.
- Hofmann, Rainer; Malloy, Tove H.; Rein, Detlev B. – “Framework Convention for the Protection of National Minorities: a commentary”. Leiden; Boston: Brill Nijhoff,2018. ISBN: 9789004339651.
- Hofmann Rainer – “The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction”. European center for minority issues, 1999. ISSN 019927858X.
- Khan, Bordan; Rahman, Muhammad – “Protection of minorities: regimes, norms and issues in South Asia”, Cambridge Scholars publishing 2012. ISBN (10): 1-4438-3992-2, ISBN (13): 978-1-4438-3992-1.
- Mendes, Manuela; Magano, Olga; Candeias, Pedro - Estudo nacional sobre as comunidades ciganas. 1º edição, Lisboa 2014. ISBN 9789896850647.
- Tavani, Claudia – “Collective rights and the cultural identity of the Roma: A case study of Italia”. Studies in international minority and group rights, volume 3. 2012. ISBN: 978-90-04-23383-6.
- Tavares, Raquel – “Direitos Humanos: de onde vêm, o que são e para que servem?” Lisboa: INCM, 2012. ISBN: 978-972-27-2063-2.
- Thornberry, Patrick – “International law and the right of minorities”. Oxford: Claredon Press, 2001. ISBN: 0-19-825829-1.
- Wheatley, Steven - “Democracy, Minorities and International law”, University of Leeds, Outubro de 2009, ISBN: 9780511584336.

b) Publicações em revistas

- Benoît-Rohmer, Florence – “La Cour Européenne des droits de L’Homme et la defense des Droits des Minorités Nationales”. Revue trimestrielle des droits de l’homme, 2002.
- Kymlicka, Will *et al.* - Direitos Individuais e Direitos de Minorias Nacionais: Uma Crítica à Política de “Suplementação” dos Direitos Humanos em Contextos Multiculturais Drº Marcelo de Araujo UERJ / UFRJ. Review Literature And Arts Of The Americas 2006.
- Wippman, David, “The evolution and implementation of minority rights”, Fordham Law Review, volume 66, issue 2, 1997. Disponível em <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/10>.

c) Teses de Mestrado

- Ali-Lekkalam, Annastiina, “Protection of individual minority rights in the UN global sustainable development goals”, Lund University, Faculty of Law, May 2005.
- Tsnava, Tinatin – “Do minorities have the right to self-determination? Comparative analysis of Kosovo and Chechnya”, Central European University, March 2011.
- Xhaxho Manjola, “Minority Rights and the Republic of Albania: Missing the Implementation”, Lund University, Faculty of Law, September 2007.

d) Documentos do Conselho da Europa

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: “The framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights”. ACFC/56DOC (2016)001, Maio de 2016. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: “The effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs”. ACFC\31DOC (2008)001, Fevereiro de 2008. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>.
- Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Recomendação 1623(2003). Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails->

[EN.asp?fileid=17146&lang=EN&search=MTYyMygyMDAzKXx0eXBIX3N0c19lbjpSZWNvbW1lbmRhdGlvbG==](https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17146&lang=EN&search=MTYyMygyMDAzKXx0eXBIX3N0c19lbjpSZWNvbW1lbmRhdGlvbG==).

- Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Recomendação 1492(2001). Disponível em <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16861&lang=en>.
- Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância. Quinto ciclo de monitorização sobre Portugal, adotado a 19 de Junho de 2018 (CRI (2018)35). Disponível em <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal/16808de7da>.
- Comité de Ministros. Resposta APACE (doc. 8306), adotada a 26 de janeiro de 1999. Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=8461&lang=EN>
- Estatutos do Conselho da Europa. Disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/esta_tuto_do_conselho_da_europa.pdf.
- Comité Consultivo para a Convenção Quadro para a proteção das minorias nacionais. Opinião sobre Portugal, adotada a 6 de Outubro de 2006 (ACFC/OP/I (2006)002). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.
- Comité Consultivo para a Convenção Quadro para a proteção das minorias nacionais. Segunda opinião sobre Portugal, adotada a 5 de Novembro de 2009 (ACFC/OP/II (2009)03). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.
- Comité Consultivo para a Convenção Quadro para a proteção das minorias nacionais. Terceira opinião sobre Portugal, adotada a 4 de Dezembro de 2014 (ACFC/OP/III (2014)02). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.
- Governo de Portugal. Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 1.º da Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, recebido a 23 de Dezembro de 2004 (ACFC/SR (2004)002). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.
- Governo de Portugal. 2º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 1.º da Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, recebido a 14 de Janeiro de 2009 (ACFC/SR/II (2009)001). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.

- Governo de Portugal. 3º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2.º da Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, recebido a 24 de Setembro de 2013 (ACFC/SR/III (2013)002). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.
- Governo de Portugal. 4º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2.º da Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, recebido a 8 de Outubro de 2018 (ACFC/SR/IV (2018)002). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/portugal>.
- Tulkens, Françoise; Piedimonte, Stefano - “The protection of national minorities in the case-law of the European Court of Human Rights”. Adotado pelo Comité de Peritos em questões relacionadas com a proteção dos direitos das minorias na 7ª sessão, 2008. Disponível em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069780e>.
- Venice Commission – “Report on non-citizens and minority rights”. Adotado pela Comissão de Veneza na 69ª sessão plenária. Disponível em [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2007\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2007)001-e).

e) Documentos das Nações Unidas

- Bengoa, José – “Existence and recognition of minorities”. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2. 2000. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/413953?ln=en>.
- Capotorti, Francesco – “Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities”. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. 1979. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/134362?ln=en>.
- Cobo, José R. Martínez – “Study on the problem of discrimination against indigenous populations”. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4. 1987. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/133666?ln=en>.
- Protection of linguistic, racial or religious minorities by the league of nations: provisions contained in the various instruments at present force. C.24.M.18. 129.1. Disponível em https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-24-M-18-1929-I_EN.pdf.

- Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 217 (III) adotada pela AG a 10 de Dezembro de 1948. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/666856?ln=en>.
 - Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 2200 A(XXI) adotada a 16 de Dezembro de 1966. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/659994?ln=en>.
 - Assembleia Geral. Resolução 60/251 adotada a 15 de Março de 2006. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/571575?ln=en>.
 - Assembleia Geral. Resolução 66/290 adotada a 10 de Setembro de 2012. Disponível em <https://undocs.org/A/RES/66/290>.
 - Comité dos Direitos Humanos. Documento E/CN.4/Sub.2/112 de 20 de Janeiro de 1950. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/1477679?ln=en>.
 - Comité dos Direitos Humanos. Documento E/CN.4/703 de 5 de Fevereiro de 1954. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/581208?ln=en>.
 - Comité dos Direitos Humanos. Relatório da 10ª sessão de 23 de Fevereiro a 16 de Abril de 1954. E/CN.4/705. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/220218?ln=en>.
 - Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Advisory Opinion Regarding Greco-Bulgarian Communities. PCJ Reports Series B No. 17. 77 (1930). Disponível em https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf.
 - Tribunal Internacional de Justiça. Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010. Disponível em <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.
 - United Nations Human Rights Office of the High Commissioner - Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation (2010). Disponível em https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf.
- f) Processos TEDH**
- Processo *Chapman vs Reino Unido* (nº 27238/95), 18 de Janeiro de 2001. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59154>.

- Processo *Gorzelić e outros vs Polónia* (nº 44158/98), 17 de Fevereiro de 2004. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>.
- Processo *Timishev vs Rússia* (nº55762/88), 13 de Março de 2006. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71627>.
- Processo *Pavel Ivanov vs Rússia* (nº35222/04), 20 de Fevereiro de 2007. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79619>.
- Processo *97 members of the Glandi Congregation of Jehovah's witnesses and 4 others vs Geórgia* (nº 71156/01), 3 de Maio de 2007. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80395>.
- Processo *DH e outros vs República Checa* (nº 57325/00), 13 de Novembro de 2007. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256>.
- Processo *Sejdić e Finci vs Bósnia Herzegovina* (nº27996/06 e 34836/06), 22 de Dezembro de 2009. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96495>.
- Processo *Oršuš e outros vs. Croácia* (nº15766/03), 16 de Março de 2010. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97689>.
- Processo *Škorjanec vs. Croácia* (nº25536/14), 28 de Março de 2017. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172327>.

g) Documentos eletrónicos

- Governo de Portugal. Estratégia Nacional Para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020). Disponível em https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9bc53ec2.
- Jones, Mary Gardiner: “National Minorities: A case study in International Protection”. Disponível em <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2425&context=lcp>

h) Diplomas

- Convenção Europeia dos Direitos Humanos (3 de Setembro de 1953), DR I, nº286, 14 de Dezembro de 1978.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 de Dezembro de 1948), DR I-A, nº57/58, 9 de Março de 1978.

- Carta Social Europeia (1 de Junho de 1999), DR I-A, nº241, 1º suplemento, de 17 de Outubro de 2001.
- Convenção Quadro para a proteção das minorias nacionais e relatório explicativo (1 de Janeiro de 1995), DR I-A, nº145, de 25 de Junho de 2001.
- Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos. (23 de Março de 1976), DR I, nº133, de 12 de Junho de 1978.